LA PENETRAZIONE STRANIERA
NELL' ESTREMO ORIENTE.

BIBLIOTECA
COLONIALE

DIRETTA DA

PROF. RICCARDO DALLA VOLTA

DEL R. ISTITUTO DI SCIENZE SOCIALI DI FIRENZE;

PROF. GENNARO MONDAINI

DELLA R. UNIVERSITÀ DI ROMA

E DEL R. ISTITUTO SUP. DI STUDI COMMERC. E AMMINISTR.

ENRICO CATELLANI

PROF. ORD. NELLA R. UNIVERSITÀ DI PADOVA.

LA PENETRAZIONE STRANIERA NELL' ESTREMO ORIENTE

SUE FORME GIURIDICHE ED ECONOMICHE.

FIRENZE,

G. BARBÈRA, EDITORE.

1915.

I.

I PRIVILEGI DEGLI STRANIERI.

1. — L'Oriente e l'Estremo Oriente nello sviluppo dei privilegi consolari.

I rapporti di diritto fra gli Stati di origine europea e quelli dell'Estremo Oriente, formano per più rispetti un gruppo distinto delle relazioni internazionali fra i popoli di coltura europea e gli altri popoli di diversa civiltà. Questi due gruppi di rapporti differiscono infatti fra loro quanto all'origine ed allo sviluppo rispettivo, e quanto all'intensità del loro carattere eccezionale ed all'indirizzo attuale del loro ordinamento.

Quanto all'origine, le immunità personali e i privilegi di giurisdizione dei sudditi di Stati europei che, nei rapporti coi paesi non europei del Mediterraneo, rimontano al Medio Evo, hanno avuto soltanto nel più recente periodo dell'età moderna la prima occasione d'essere reclamati e conseguiti in quelle regioni più remote dell'Asia.

Quanto allo sviluppo, quei privilegi, son venuti aumentando a poco a poco nel corso di molti secoli nell'Oriente islamitico e vi hanno tratto alimento da consuetudini e da abusi lungamente esercitati dagli europei e legittimati dal silenzio dello Stato che li subiva.

Gli stessi privilegi si son manifestati quasi d'un tratto nell'Estremo Oriente e vi hanno assunto i caratteri costanti del diritto comune, con una rapidità ch'era senza esempio

nella storia di tutti i popoli di coltura islamitica, ed in perfetto contrasto con tutte le tradizioni della Cina e coi principii fondamentali del suo diritto pubblico.

Anche durante il periodo della massima ospitalità cinese, nessun privilegio di quel genere era mai esistito; anzi l'ammissione stessa d'una condizione particolarmente favorita dello straniero dimorante nel territorio, sarebbe stata in completo contrasto col concetto fondamentale della sudditanza.

Lo Stato cinese, che non era disposto ad entrare in formali relazioni diplomatiche coi paesi lontani, non vietava singolarmente ai loro sudditi di penetrare nel suo territorio e di farvi dimora. E se un documento, equivalente ad una tessera di riconoscimento e ad un passaporto, era necessario per chi avesse voluto viaggiare da una ad altra regione del paese, tale documento era identico per sudditi e per stranieri, ed aveva piuttosto il fine di facilitare e proteggere che non quello di limitare il viaggio di chi lo aveva ottenuto.

Anche sotto ogni altro rispetto, il forestiero non era considerato come una persona estranea al paese, soggetta ad altre leggi e protetta da una condizione particolarmente privilegiata, ma bensì come un suddito temporaneo eguale a quelli che, secondo i concetti della società europea del nostro tempo, sarebbero esclusivamente da considerarsi come sudditi dello Stato.[1] Per converso, l'emigrazione non era libera; ma chi avesse emigrato dalla Cina vi era considerato come suddito temporaneo dello Stato dove avesse trasferita la propria dimora.

Lo Stato cinese, che non pretendeva estendere oltre la frontiera la sua autorità protettiva sui sudditi che emigravano, non concepiva la possibilità che gli stranieri entrati

---

[1] S. Wells Williams, *The Middle Kingdom*, New York, 1851, vol. I, cap. VII, pag. 322; Vi Kyuin Wellington Koo, *The Status of aliens in China*, New York, 1912: *Studies in history, economics, and public law* edited by the Faculty of Political Science of Columbia University, vol. L., n. 2, chapt. I. *History of the Entrance of foreigners into China.*

nel suo territorio fossero governati da autorità diverse dalle proprie. Magistrati particolari erano incaricati di sorvegliarli e di proteggerli; ma tali ufficiali pubblici non erano delegati dai governi stranieri come sarebbe secondo il diritto consolare moderno, nè rappresentanti elettivi degli stessi residenti stranieri come sarebbe avvenuto nel primo periodo del diritto consolare europeo, ma bensì magistrati dello Stato specialmente delegati a questo ufficio analogamente a ciò che avveniva nell'antica prossenia greca.

Se ciò corrispondeva d'un lato al concetto prevalente in Cina della sovranità territoriale e dei suoi attributi, era d'altronde in armonia col concetto di inferiorità che si aveva degli altri Stati, e col quale non avrebbe potuto conciliarsi l'ammissione d'un'autorità esercitata comunque da delegati di quelli sui rispettivi sudditi nel territorio dell'Impero. I doni recati dalle ambasciate straniere erano considerati in Cina come tributo e come segno di omaggio di inferiore a superiore.[1] Il PAUTHIER [2] riproduce, da una pubblicazione del Vicerè di Canton del 1819, un elenco di ambascierie cinesi inviate ad altri paesi senza alcun cenno di doni e di tributi, e di ambasciate straniere ricevute dalla Cina dal 2637 av. Cr. fino ai suoi tempi, notando per tutte i tributi portati ed offerti all'Imperatore.

Sicchè può considerarsi come un carattere costante di tali rapporti internazionali, che anche le missioni straniere puramente commerciali, fossero costrette, per essere bene accolte dal governo cinese, a presentarsi in veste d'una ambasciata d'obbedienza apportatrice di tributo.[3]

Concetto ispiratore di tali rapporti era quello che la Cina fosse il centro del mondo e che le altre nazioni allora note e quelle stesse non ancora conosciute dovessero considerarsi

---

[1] DOUGLAS, *Europe and the Far East*, pag. 2-4; Cambridge University Press, 1904; e KYUIN WELLINGTON KOO, *loc. cit.*, pag. 12-15.

[2] G. PAUTHIER, *Chine*, Paris, Firmin Didot, 1844, pag. 281, 297, 369, 388, 402, 414 e 472-474.

[3] VI KYUIN WELLINGTON KOO, *loc. cit.*, pag. 12-15.

come tributarie dell'Impero cinese.[1] A tale concetto è stata costantemente informata la politica estera cinese dai primi esempi leggendari ricordati del regno di Hwangti (2697 av. Cr.), fino all'ingiurioso congedo dell'ambasciata di Lord Amherst nel 1816.[2]

Finchè lo Stato cinese ebbe forza bastante almeno alla efficacia della difesa, non decampò, nei rapporti cogli stranieri e cogli altri Stati, da questi concetti direttivi: superiorità dell' Impero Celeste a tutti gli altri Stati del mondo; ammissione degli stranieri nel territorio in qualità di sudditi temporanei; punizione degli stranieri individualmente pericolosi; cacciata collettiva ed esclusione assoluta degli stranieri collettivamente ribelli a tali norme di governo e di ordinamento.

I concetti, del tutto in contrasto con questi, del diritto degli stranieri di penetrare nel territorio, e della loro facoltà di vivervi in condizione privilegiata sotto la tutela delle leggi e delle magistrature nazionali rispettive, furono imposti alla Cina, ripugnante sempre, ma impotente ormai a resistere, dalla forza vittoriosa delle nazioni occidentali.

E poichè, dopo la prima imposizione, la debolezza dello Stato cinese veniva aggravandosi, le concessioni ottenutevi dagli europei, già in origine più importanti che non fossero nell'Oriente islamico, v'ebbero, per effetto dell'incapacità di resistenza dello Stato che le subiva, un progressivo e rapido sviluppo. Così avvenne che tali privilegi potessero assumere, in così breve periodo di tempo, in quelle più lontane regioni dell'Asia, proporzioni ed intensità che, nemmeno da una consuetudine più volte secolare, avevano potuto derivare nei territori più vicini dell'Africa e dell'Oriente. Così nell'Impero cinese e nei paesi vicini, le immunità dei residenti stranieri riuscivano in breve a spogliare lo Stato di attributi

---

[1] Wells Williams, *op. cit.*, vol. II, cap. XX e XXI.

[2] Wells Williams, *op. cit.*, vol. II, cap. XXI: Foreign intercourse with China; T. R. Jerningan, *China's Business Methods and Policy*, London, Fisher Unwin, 1904, pag. 323 e segg.

della sovranità, che la Turchia stessa, dopo tanto tempo e tanto declinar di potenza, non si era ancora adattata ad abbandonare, o non aveva abbandonato, senza proteste e riserve, alle pretese degli stranieri.

L'indirizzo attuale d'ordinamento dei privilegi europei nell'Estremo Oriente, è pur tale da distinguerli dalle analoghe immunità attribuite a loro negli altri paesi di coltura non europea. Poichè d'un lato è generale il giudizio che quell'assetto attuale dei privilegi europei in Cina, non possa considerarsi come definitivo. E d'altronde un altro grande Stato dell'Estremo Oriente è già riuscito ad emanciparsene.

Mentre infatti tutti gli Stati di civiltà islamica tentavano invano [1] di abolire del tutto o di ridurre almeno in parte, a profitto della sovranità territoriale, quei vari privilegi degli stranieri europei che son conosciuti volgarmente col nome di «regime delle capitolazioni», il Giappone, dopo averli subiti per meno di cinquant'anni, è riuscito dal principio di questo secolo, ad eliminarli del tutto.

E dieci anni più tardi quello Stato si sentiva così completamente eguale nei diritti agli Stati europei, da poter ritenere che l'annessione all'Impero di altri territori orientali vi dovesse far cessare immediatamente i privilegi di estraterritorialità degli stranieri e la giurisdizione consolare. Infatti, quando il 29 agosto 1910 fu emanato il Proclama giapponese di annessione della Corea, trasformata in provincia di Cho-sen, mentre vi si concedeva una durata di dieci anni alla tariffa doganale coreana, vi si decretava l'abolizione immediata della giurisdizione consolare. Così lo Stato giapponese entrava, come eguale agli altri, nella famiglia degli Stati di coltura europea, sostituendo, a profitto proprio, per la prima volta nella storia moderna, alla

---

[1] Non può ritenersi ancora un tentativo riuscito quello dell'Impero ottomano che ha dichiarato unilateralmente aboliti i privilegi delle capitolazioni e assoggettato i residenti stranieri al diritto comune. L'abolizione infatti è stata decretata mentre la maggior parte delle grandi Potenze era impegnata nella guerra ed è stata seguita dalle riserve degli Stati interessati.

condizione dell'uniformità confessionale, quella dell'uniformità della coltura, come condizione perchè uno Stato possa esercitare, anche in confronto degli stranieri, i pieni diritti della sovranità territoriale.[1]

Ma il Giappone è e resterà per lungo tempo, a tale riguardo, una eccezione fra i popoli dell'Estremo Oriente. In quello Stato fino al 1900 e negli altri Stati dell'Asia Orientale prima e dopo di quella data, i privilegi personali e giurisdizionali degli stranieri venivano sempre più assumendo proporzioni, altrove non ancora raggiunte. Ed a quei privilegi altri se ne aggiungevano, d'indole locale e territoriale, maggiori di quanti gli europei avessero mai conseguito in territorio non abbandonato in tutto od in parte alla loro sovranità.

Da prima in poche, poi in molte città aperte in quelle regioni al commercio straniero e consentite ai forestieri come luoghi di residenza, si costituivano quartieri distinti, amministrativamente autonomi e retti da municipalità straniere. Tali quartieri sembrano estranei al paese, cui pur geograficamente e politicamente appartengono, non solo per l'aspetto esteriore e per l'indole della vita sociale, ma anche per l'interno ordinamento amministrativo e giuridico, quasi fossero oasi di società occidentali disseminate nella immensa moltitudine eterogenea della società asiatica.

Trattasi in tal caso di forme territoriali assunte dalla privilegiata condizione degli europei. Ma tali forme, a ben

---

[1] A questo nuovo concetto della sua pertinenza alla società internazionale il Giappone riusciva ad informare il sistema dei propri trattati internazionali, non solo in quanto faceva riconoscere nei rapporti cogli Stati europei l'eguaglianza dei due contraenti, ma anche in quanto faceva ammettere, nei rapporti con altri Stati dell'Estremo Oriente, la disparità delle condizioni a proprio favore: Ved. *Trattato addizionale di commercio e di navigazione fra il Giappone e la Cina*, firmato a Shanghai l'8 novembre 1903, art. 9: «.... È espressamente stipulato che il governo del Giappone, i suoi funzionari, sudditi, commercio, navigazione, marina, industrie, e proprietà d'ogni specie, parteciperanno a tutti i privilegi, immunità o vantaggi che sono stati o saranno ulteriormente concessi da S. M. l'Imperatore della Cina, il governo cinese, o le amministrazioni provinciali o locali della Cina, ai governi, funzionari, sudditi, commercio, navigazione, marina, industrie o proprietà d'un'altra nazione. Il governo giapponese farà il possibile per assicurare ai funzionari e sudditi cinesi residenti al Giappone, il trattamento più favorevole compatibile colle leggi ed i regolamenti dell'Impero ».

considerarle, piuttostochè diritti del tutto nuovi, sono manifestazioni nuove di quello stesso diritto di estraterritorialità che è comune agli europei in tutti gli Stati non cristiani d'Africa e d'Asia ; e possono giudicarsi conseguenze peculiari delle maggiori proporzioni assunte da tale privilegio nei Trattati e nei rapporti di fatto cogli Stati dell'Estremo Oriente.

Nello sviluppo e nell'uso delle immunità d'indole personale attribuite agli stranieri in tali Stati, quelle nuove manifestazioni territoriali hanno trovato in gran parte la loro origine materiale e la loro giustificazione giuridica. Le immunità territoriali e municipali sono un privilegio degli europei ed americani, che è peculiare all'Estremo Oriente, perchè in questa regione le loro immunità personali e i loro privilegi consolari hanno assunto un'ampiezza ed una intensità molto maggiori di quelle conseguite nei paesi dove vige il cosiddetto « regime delle capitolazioni ». All'origine ed allo sviluppo della particolare protezione degli stranieri e della giurisdizione consolare nell'Asia Orientale, è pertanto necessario ricorrere per poter valutare poi con esattezza l'estensione e l'indole giuridica di quelli altri privilegi europei che son del tutto peculiari all'Estremo Oriente e che hanno aspetto di immunità esclusivamente locale e territoriale.

---

2. — Origine ed estensione dei privilegi consolari nell'Estremo Oriente.

Dopochè la Cina ebbe adottata nei suoi rapporti cogli occidentali e nelle sue provincie marittime la politica della porta chiusa, e fino al trattato di Nanking stipulato colla Granbretagna il 29 agosto 1842, non solo fece difetto nell'Impero un sistema generale di privilegi d'indole personale degli stranieri, ma a questi mancarono anche le condizioni di libera residenza e di rappresentanza riconosciuta, nelle quali tali privilegi avrebbero potuto svilupparsi.

Nel considerare però la condizione degli stranieri in Cina durante questo lungo periodo, devono distinguersi gli stranieri arrivanti nel territorio per la via marittima, da quelli dei paesi confinanti che vi poteano giungere per la via di terra. I rapporti cogli uni e cogli altri erano diversamente regolati ed erano rispettivamente curati e diretti da due diversi alti ufficiali dell'amministrazione cinese. Il governatore dei due Kwang, residente a Canton, aveva la cura delle relazioni coll'Annam e con tutti i popoli venuti per mare dall'occidente, cioè con tutta l'Europa eccettuata la Russia. I russi, che commerciavano colla Cina per la via di terra, dipendevano dal « Li-fu-yuen », ufficio stabilito nella capitale ed incaricato degli affari della Mongolia. Le relazioni e le rivalità politiche colla Russia cominciarono quando i due popoli s'incontrarono nel 1644 sull'Amur; ma i rapporti derivanti dalle migrazioni e dai commerci furono frequenti anche prima, specialmente nel periodo di decadenza della dominazione mongolica scomparsa del tutto nel 1368, e nel periodo precedente il dominio mancese (1644). Durante l'epoca mongolica russi formavano parte della guardia imperiale cinese, e principi e commercianti russi trovavansi, dal Volga a Pechino, dovunque continuava l'obbedienza allo stesso dominio.

Durante l'ultimo secolo della dinastia dei Ming e nel primo periodo della dinastia mancese, le missioni russe in Cina si succedettero con una relativa frequenza, talora come spedizioni esplorative e commerciali, talora come vere missioni diplomatiche. Alla prima categoria possono ascriversi: quella del 1548 condotta dai cosacchi Petroff e Yalicheff, che giunta a Pechino senza doni fu rinviata con una lettera dell'Imperatore allo Czar senza avere potuto essere ammessa alla presenza imperiale; altre due missioni commerciali non riuscite del 1608 e del 1616; e quella del 1619 condotta dai cosacchi Petliv e Mindoff che giunse a Pechino e ne partì con piena soddisfazione.[1]

---

[1] Ved. *Russo-Chinese Relations* nella *Edimburgh Review*, Jan., 1912, pag. 195.

La prima missione russa che possa ascriversi alla categoria diplomatica fu quella di Baikoff, che mandato nel 1654 da Mosca a Pechino con carattere diplomatico e con missione di carattere commerciale, non riuscì a negoziare per effetto della sua fermezza nel rifiuto del Kotàu.[1] Analoga nel carattere commerciale dei fini, ma con più definito carattere diplomatico dell'incaricato, fu nel 1659 quella di Perfilieff, che, latore di una lettera dello czar Alexei Mikhailovitch, doveva adoperarsi soltanto per ottenere facilità di traffico. Egli deve, a differenza del suo predecessore Baikoff, essersi piegato alle esigenze del Kotàu, perchè fu congedato dall'imperatore Shun-chi coi doni d'uso, fra i quali quattrocento libbre di thè, che fu il primo giunto a Mosca per la via di terra. Di altre carovane inviate in missione è fatto ricordo intorno a quel tempo; ma da quella di Perfilieff differivano perchè il loro carattere ufficiale derivava da incarico non dello Czar, ma dei Voivódi siberiani, che agivano così, nell'esercizio del diritto attivo di legazione, come ora il governatore generale russo dell'Asia Centrale nei rapporti cogli Stati vicini.

Fu appunto uno dei Voivódi di frontiera, Arshinski residente a Nertchinsk, che nel 1671 precipitò la crisi di ostilità fra la Cina e la Russia, inviando col mezzo del cosacco Milovanoff la proposta che l'imperatore cinese Kang-shi riconoscesse l'alta sovranità della Russia.

Quantunque i passi più offensivi della lettera fossero in parte soppressi ed in parte attenuati dal traduttore, la conseguenza ne fu un inasprimento di rigore da parte dei cinesi nei rapporti di frontiera, e lo sviluppo nei cinesi, verso i loro vicini continentali d'occidente, d' una disposizione d'animo analoga a quella che aveva ispirato prima la loro condotta verso gli altri stranieri venuti per la via del mare ai porti dell'Impero. Fu allora (nel 1675) che lo Czar mandò a Pechino Nicola Gavrilowitch Spathary. La sua missione, che,

---

[1] Serie di nove prosternazioni solenni a ciascuna delle quali la fronte del prosternato dovea toccare il suolo.

meglio d'ogni altra antecedente, poteva dirsi diplomatica per le credenziali dell'inviato e per il carattere prevalentemente politico del suo assunto, fallì per ragioni analoghe a quelle che nel 1656 aveano fatto fallire la missione di Baikoff. Ne seguì nel 1683 la guerra e nel 1689 il trattato di pace di Nertchinsk, importante non solo perchè terminava un conflitto lungamente preparatosi fra la Cina e la Russia e definiva i rapporti e i diritti dei sudditi rispettivi, ma anche perchè era il primo trattato stipulato fra la Cina ed un altro Stato in condizioni eguali di sovranità.

Quel trattato ammetteva il libero passaggio, a scopo di commercio, dei sudditi dell'un paese nel territorio dell'altro (art. 5), ma non stipulava a loro favore verun privilegio particolare. L'articolo 4 stabiliva che « tutti i sudditi della corona di Moscovia che sono presentemente nell'impero della Cina, e tutti quelli della corona cinese che sono presentemente nell'impero di Moscovia, resteranno nello Stato dove si trovano »; nè aggiungeva, a favore di tali stranieri ammessi al domicilio, alcun privilegio di giurisdizione od alcuna particolare immunità.[1] E lo stesso può dirsi degli olandesi che, nel 1664, avendo mandata un'ambasciata per chiedere facoltà di far commercio nell'Impero, dovevano adattarsi ad un cerimoniale umiliante ed ottenevano soltanto di poter mandarvi, ad intervalli di otto anni, quattro navi di commercio con una missione di non più di cento persone, venti delle quali avrebbero potuto accedere alla località dove l'im-

---

[1] Nella raccolta dello HERSTLETT, *Treaties between Great Britain and China and between China and Foreign Powers*, London, Harrison, 1896, vol. I, pag. 292-294, è riportata del trattato la traduzione francese del padre Gerbillon, gesuita, che insieme col padre Pereyra, era stato aggiunto dall'imperatore Khang-si ai negoziatori cinesi come consigliere ed interprete. In quella traduzione i due articoli citati vengono indicati coi numeri 6 e 5, e la clausola ultima del secondo articolo riferito, è così tradotta : « demeureront dans l'Etat où ils sont ». Il testo latino è invece riferito dal Cordier (*Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*) vol. I, Paris, Alcan, 1901, pag. 81-84) in questi termini : « Quicumque vero Rutheni Imperii subditi in Sinico et quicumque Sinici Imperii in Ruthenico nunc sunt, in eodem statu relinquantur ». Laddove, però, sia la parola *Stato* da interpretarsi nel senso politico di paese, o nel senso giuridico di *condizione*, resta sempre che il trattato non pattuisce a favore di quei domiciliati, fra i quali erano i prigionieri russi catturati poco tempo prima ad Albazin, verun privilegio giurisdizionale e veruna immunità.

peratore avesse tenuta la sua corte. L'articolo 2 del trattato di Nertchinsk riconosceva poi del tutto la giurisdizione penale di ciascuno dei due Stati contraenti sui sudditi dell'altro che avessero varcata la frontiera a scopo così di caccia come di furto.[1]

Nel 1692 i due czar regnanti insieme, Iwan e Pietro, mandavano in Cina un'ambasciata condotta da Everart Isbrandt Ides; e nel 1719 un'altra ne mandò, affidandone la direzione al capitano Ismailoff, Pietro il Grande allora regnante da solo. Scopo dell'invio era quello di rendere più schietta la rinnovata amicizia ed eliminare le cause di dissidio lungo il corso dell'Argun e lungo la frontiera della Mongolia. Ma poichè anche allora, come di recente, quantunque in proporzioni molto minori, avveniva il passaggio di una tribù mongolica sotto l'obbedienza russa, i sospetti cinesi ne furono provocati e l'ambasciata non conseguì alcun risultato. Nel 1725 Caterina I mandava il conte Sava Lukitch-Vladislavitch Raguzinski come ambasciatore straordinario a Pechino, dove restò dall' agosto 1726 al maggio 1727, negoziandovi il trattato detto di Kiachta. Tale definizione non è esatta, perchè il trattato non fu firmato, nella sua redazione definitiva, a Kiachta, ma a Nertchinsk il 21 ottobre (v. s.) 1727, e fu ratificato dallo czar Pietro II nel 1729, nel qual'anno fu fondata Kiachta. Tale trattato stabiliva regole precise circa il commercio terrestre tra la Cina e la Russia e completava con disposizioni particolareggiate il permesso generico di far commercio fra i due paesi, stipulato nel trattato di Nertchinsk.

---

[1] « ...... atque extra hos limites determinatos nullam ob causam utriusque Imperii venatores transibunt. Quod si unus aut duo inferioris notae homines extra hos statutos limites vel venabundi, vel latrocinatori divagabuntur, statim, in vincula coniecti, ad illarum terrarum constitutos in utroque Imperio Praefectos deducentur, qui cognitam illorum culpam, debita poena mulctabunt. Si vero ad decem aut quindecim simul congregati et armis instructi, aut venabuntur, aut alterius Imperii homines occident, aut depredabuntur, de hoc uniuscuiusque Imperii Imperatores referetur, omnesque huius criminis rei, capitali poena mulctabuntur, nec bellum propter quoscumque particularium hominum excessum suscitabitur, aut sanguinis effusio procurabitur ».

L'articolo 4 disponeva che chiunque fosse entrato, dal territorio di uno Stato in quello dell'altro, in luoghi diversi da quelli determinati nella convenzione, o deviando dal cammino prescritto per pervenirvi, avrebbe avuto tutte le merci sequestrate a profitto dello Stato nel cui territorio si fosse compiuta la sua trasgressione. Però questo stesso trattato incomincia d'altronde a riconoscere un certo grado di immunità giurisdizionale. Nei rapporti di diritto privato, dispone (art. 4) che le carovane dei russi debbano essere « sotto gli ordini di un capo incaricato di curare i loro affari e di regolare le controversie che potessero sorgere fra loro », e che presso ai mercati di frontiera i due Stati debbano stabilire un numero eguale di ufficiali, posti sotto gli ordini di comandanti di eguale grado, ed incaricati di accomodare le divergenze nel modo convenuto coll'ambasciatore. Ma a tale riguardo non è ben chiara la disposizione dell'articolo 8, secondo la quale « i comandanti la frontiera dei due Imperi devono decidere secondo le regole di giustizia e senza ritardo tutti gli affari », quantunque lo sviluppo successivo dei rapporti analoghi colla Cina, autorizzi ad attribuire fin d'allora a tale stipulazione il significato di una deliberazione collegiale dei due comandanti. Alla punizione delle contravvenzioni di frontiera ed a quella dei disertori e dei ladri, provvedeva l'articolo 10 del trattato, comminando la pena di morte. Nell'applicazione di questa pena poi una certa misura di personalità della legge appariva ammessa, non già nel determinare la giurisdizione competente, ma bensì nell'indicare la forma dell'estremo supplizio. I colpevoli cinesi dovevano essere decapitati, e quelli russi strangolati, e le cose rubate rese al comandante od al governo della parte danneggiata.

V'erano inoltre notevoli disposizioni circa l'invio, di tre in tre anni, di missioni commerciali russe a Pechino, circa la residenza a Pechino di una missione ecclesiastica russa, e circa il modo della corrispondenza e la reciproca estradizione dei sudditi fuggitivi.

La missione Raguzinski è poi storicamente importante anche perchè fu seguita nel 1733 dall'invio di una missione cinese a Pietroburgo, che è stata l'unica mandata dalla dinastia mancese prima del 1861.

I conflitti provocati dai dissidii relativi all'arresto ed alla estradizione dei rifugiati, ed alla repressione del brigantaggio nella regione di frontiera, determinarono nel 1767 l'invio da parte di Caterina II della missione Kropotoff, che riuscì l'anno seguente a stipulare a Kiachta una convenzione supplementare sostituente l'articolo 10 del trattato del 1727. Le concessioni della Cina furono di poco momento in confronto di quelle della Russia, che si obbligava a demolire tutti gli edifici eretti sui monti vicini a Kiachta ed a non imporre diritti di passaggio nè a Kiachta nè a Tsurukhaitu sull'Argun. Le modificazioni all'articolo 10 del trattato del 1727 riguardavano specialmente la punizione dei reati commessi alle frontiere e cominciavano a riconoscere, anche in materia penale, la personalità della legge e della giurisdizione. Vi era pattuito infatti che « i sudditi dell'Impero di mezzo i quali avranno commessi atti di brigantaggio, saranno consegnati, senza distinzione di persone, al tribunale cinese che governa le provincie esteriori per essere puniti di morte ; e che i sudditi russi saranno rimessi al senato per subire la medesima pena ». Per gli altri minori reati non passibili di pena capitale, si continuava a riconoscere la competenza dell'autorità di frontiera riducendo, come nell'articolo 10 del trattato del 1727, la personalità della legge all'indicazione delle modalità della pena. Tutti i rei appartenenti all'Impero cinese, condannati a pene corporali, dovevano essere frustati, e quelli appartenenti all'Impero russo battuti a colpi di verga. All'infuori di tali eccezioni, che si riferivano particolarmente alle località assegnate alla dimora dei forestieri, od alle carovane di negozianti stranieri transitanti per il territorio dell'Impero, nè le Potenze che avevano con questo qualche rapporto pretendevano, nè la Cina sarebbe stata disposta a consentire l'abbandono o la limita-

zione del diritto territoriale d'impero e di giurisdizione. Anzichè autorizzati a pretendere particolari privilegi, gli stranieri europei erano piuttosto confusi dalla Cina coi popoli che stavano coll'Impero in rapporto di vassallaggio. E, se non tale condizione di vassallaggio, quella però derivante dal diritto comune, era pur riconosciuta, nei riguardi dei propri sudditi, dagli Stati che primi riuscivano, dopo il 1500, ad avere costanti rapporti coll'Impero cinese.

Nel 1792 Lodovico Nagel, governatore di Irkutsk, firmava a Kiachta un accordo di frontiera, dopochè l'imperatore cinese aveva acconsentito alla ripresa del commercio che, per il riprodursi dei soliti conflitti, era stato interrotto. In quell'accordo fu abrogata la disposizione della convenzione del 1768 relativa all'esecuzione dei delinquenti nelle regioni di frontiera; e ciò per domanda di Caterina II, che aveva abolita nei suoi dominii la pena di morte per reati comuni.

Nel 1805 un'altra ambasciata russa condotta da Golovkine falliva per le stesse cause che avevano fatto fallire quella di Baikoff nel 1654. L'inviato russo, giunto ad Urga, non volle piegarsi alla cerimonia del Kotàu davanti un paravento ed una tavola coperta da un tappeto giallo, rappresentanti l'imperatore; e congedato perciò sommariamente dalle autorità cinesi, dovette tornarsene senza indugio in Russia.

Tuttociò dimostra che al principio del secolo XIX le pretese cinesi verso gli stranieri non erano mutate: i rappresentanti degli altri Stati dovevano adattarsi ad un cerimoniale che equivaleva ad un riconoscimento di superiorità; i sudditi degli altri Stati dovevano sottostare pienamente in Cina alle leggi ed alle autorità dello Stato, e l'ingresso nel territorio era vietato agli stranieri che avessero preteso sottrarsi a tali condizioni.

Il pieno diritto d'impero e di giurisdizione era così assolutamente ritenuto un attributo della sovranità dello Stato, che i cinesi pretendevano costantemente la consegna alle pro-

prie autorità d'ogni straniero colpevole d'avere ucciso un cinese nel territorio. Nel 1780 cominciarono anzi ad esigere la consegna del colpevole straniero anche quando la vittima fosse stata del pari straniera, uniformandosi così al vero concetto della territorialità della legge e della giurisdizione penale. Nel 1784 gli inglesi cominciarono a negare la consegna dei delinquenti della loro nazione, ma senza successo; perchè un marinaio della nave britannica *Lady Hugues*, colpevole d'avere ucciso accidentalmente un cinese a Whampoa, era strangolato per ordine dell'Imperatore, insieme ad un cinese che aveva accidentalmente ucciso un inglese.[1]

Il diniego inglese fu subito dalla Cina nel 1807 in un caso analogo occorso a Canton. L'imputato inglese fu sottratto allora alla giustizia cinese a bordo di una nave britannica. Tale soluzione costituì un precedente che non tardò ad essere imitato dagli altri popoli, fatta eccezione dagli americani degli Stati Uniti, i quali, ancora nel 1821, aderirono alla richiesta delle autorità cinesi, consegnando loro un marinaio che a bordo di una nave americana aveva ucciso, nelle acque territoriali cinesi, una indigena, e che condannato, dai giudici cinesi, alla pena di morte, fu strangolato.[2]

Quando dunque nel 1842 incominciò col Trattato di Nanking, la nuova êra dei rapporti fra la Cina e l'Occidente, gli stranieri vi trovavano, nel diritto anteriormente in vigore rispetto a loro, qualche favorevole precedente di fatto, una recente tendenza a favorirli con qualche eccezionale immunità di giurisdizione e di diritto personale, ma nessun ordinamento che potesse paragonarsi al regime delle capitolazioni vigente già da tanto tempo lungo le coste meridionali ed orientali del bacino del Mediterraneo. Lo stesso trattato di Nanking del 29 agosto 1842 stipulava all'articolo 2 che ai sudditi britannici sarebbe in avvenire consentito di risiedere colle famiglie, a scopo di commercio, nei cinque porti di

---

[1] WELLS WILLIAMS, *loc. cit.*, cap. XXI, pag. 455.

[2] M. v. BRANDT, *China und seine Handelsbeziehungen zum Auslande*, Berlin, 1899, pag. 9 e WELLS WILLIAMS, *loc. cit.*, pag. 457-458.

Amoy, Canton, Fuciau, Ningpo e Shanghai; e che l'Inghilterra avrebbe potuto delegare in quei porti sopraintendenti od ufficiali consolari, per servire da intermediari fra le autorità cinesi ed i propri connazionali, e per provvedere all'osservanza, da parte di questi ultimi, dei doveri pattuiti nel trattato verso il governo cinese.[1]

Fatta eccezione da questo consenso dato dalla Cina allo stabilimento di ufficiali consolari inglesi nei suoi porti aperti e dall'autorità riconosciuta loro, in termini generici, sui loro connazionali, nessuna clausola del Trattato di Nanking ammetteva esplicitamente l'immunità personale di questi ultimi o la giurisdizione consolare.[2]

Ma quantunque tali privilegi non fossero esplicitamente pattuiti a favore degli inglesi dal trattato di Nanking, la Granbretagna non esitava ad interpretare come una implicita ammissione dei privilegi stessi, la clausola dell'articolo 2 di quel trattato che riconosceva i consoli inglesi « come intermediari fra le autorità cinesi ed i propri connazionali », e che attribuiva loro « la facoltà di sorvegliare all'adempimento, da parte di questi, degli obblighi cui erano tenuti verso il governo cinese ». È vero che l'indole di questi rapporti era riservata dal trattato di Nanking ad ulteriori stipulazioni (« as hereinafter provided for ») ; ma il governo inglese non mostrava d'avere alcun dubbio circa il significato di quella clausola generica e circa la qualità delle future stipulazioni specifiche cui si alludeva, ed emanava il 24 febbraio 1843, un « Order in Council » confermante un altro del 1834 ed affermante il diritto di regolare la condotta dei sudditi

---

[1] « .... to be the medium of communication between the chinese authorities and the said merchants and to see that the just duties and other dues to the Chinese Government, as hereinafter provided for, are duly discharged by their Britannic Majesty's subjects ».

[2] L'art. 8 del trattato di Nanking stabiliva che « the Emperor of China agrees to release, unconditionally, all subjects of Her Britannic Majesty (whether native of Europe or India), who may be in confinement at this moment in any part of the Chinese Empire ». Ed in ciò si distingueva sostanzialmente, a favore degli stranieri, dal già citato articolo 4 del trattato di Nertchinsk che avea stabilito : « Quicumque vero Rutheni Imperii subditi in Sinico et quicumque Sinici Imperii in Ruthenico nunc sunt, in eodem statu relinquantur ».

britannici in territorio cinese, e di determinare le ammende, sequestri e prigionie di cui sarebbero punite, nel modo voluto dalle autorità inglesi, le infrazioni a tali regolamenti o decreti.[1] In questo « Ordine in Consiglio » era vietato ai sudditi britannici di visitare altri porti cinesi, oltre ai cinque aperti dal trattato di Nanking, collo scopo di farvi il commercio; ed era prescritto che chi avesse violata questa regola dovesse essere passibile, quando fosse dichiarato colpevole da una Corte britannica competente, d'una ammenda non superiore a cento sterline per ciascuna infrazione, e di prigionia non eccedente tre mesi, secondo il giudizio della Corte davanti alla quale fossero state fatte valere le prove del delitto. V'era poi prescritto che tutte le procedure iniziate in virtù di questo « Ordine in Consiglio » dovessero compiersi, in quanto fosse consentito dalle circostanze, secondo le forme della legislazione inglese.

L'interpretazione adombrata dal governo inglese con quest' « Ordine in Consiglio » era poi confermata dal trattato di commercio fra la Granbretagna e la Cina negoziato a Victoria, capitale della nuova colonia inglese di Hong-Kong, da sir Henry Pottinger plenipotenziario britannico e dal gran mandarino Keying rappresentante della Cina, nel giugno 1843, ed applicato il 27 luglio a Canton e dopo la pubblicazione degli editti imperiali negli altri quattro porti aperti.[2]

La pienezza dell'autorità nazionale conservata sugli europei dallo Stato rispettivo, era affermata nel proclama di sir Henry Pottinger emanato il 22 luglio 1843 ed annunciante la stipulazione del trattato. I sudditi britannici erano esortati a rispettare le nuove stipulazioni, e sir Henry Pottinger dichiarava che avrebbe adottato contro i refrattari « le più rigorose misure, e che, se i suoi poteri attuali non

---

[1] MARTENS-MURHARD, *Nouveau Recueil General des Traités*, vol. V, doc. 10, pag. 36-37. Ordre du Conseil de la Grande Bretagne du 24 février 1843 rélatif au commerce de la Chine.

[2] MARTENS-MURHARD, vol. V, 1847, pag. 418-452.

autorizzassero eventualmente talune delle misure ch'egli credesse necessario adottare, si rivolgerebbe, per l'approvazione del proprio operato, al potere legislativo della Granbretagna ».

Seguiva a quel proclama l'altro del Commissario imperiale Keying[1] alla popolazione indigena. Dopo avere detto che « ormai le armi della guerra saranno per sempre lasciate da parte », egli affermava che « non sarebbero stati nè pochi, nè lievi i vantaggi derivanti così ai commercianti cinesi come a quelli stranieri » dal nuovo sistema di relazioni fra i due paesi.[2] Egli perciò esortava « tutti i mercanti della Cina e degli Stati esteri a considerare l'opera faticosa compiuta dall'alto Commissario e dai suoi Colleghi, ed a perseverare nel tranquillo esercizio dei propri commerci e nel godimento di questa pace ». E concludeva predicendo che l'amicizia ed il buon volere sarebbero ormai durati per sempre, e che « i vicini ed i lontani ne avrebbero insieme goduto perpetuamente i benefici ». Seguiva a questi atti il trattato di commercio,[3] che negli articoli 12, 13 e 14 riconosceva esplicitamente la giurisdizione consolare, affermandola in modo esclusivo a favore degli inglesi in materia penale, ammettendo la cooperazione delle autorità giudiziarie cinesi ed inglesi nelle controversie miste di diritto privato, e riconoscendo così implicitamente la esclusiva competenza consolare nelle controversie della medesima categoria fra sudditi britannici.

Trattavasi però d'un privilegio nuovo, offensivo delle prerogative dello Stato cinese, ed atto ad eccitare nel popolo la diffidenza e l'avversione contro gli stranieri. Questi sentimenti si manifestarono subito a Canton, che fu il primo dei

---

[1] *Loc. cit.*, pag. 421-423.

[2] Da ciò apparirebbe nei governanti cinesi un entusiasmo per i nuovi trattati che in realtà non esisteva. Il governo cinese si adattava alla nuova situazione, ma preferiva presentare ai sudditi come concessioni spontanee e vantaggiose le condizioni che avea dovuto subire. Così nello stesso Proclama il Commissario cinese ricorda la cessione di Hong-Kong alla Granbretagna dicendo che : « l'isola di Hong-Kong è stata per graziosa concessione della eccelsa Maestà concessa come luogo di residenza alla nazione inglese ».

[3] General Regulations, *loc. cit.*, pag. 424-435.

cinque porti aperto effettivamente al commercio europeo. La popolazione di quella città era la sola in tutta la Cina che avesse avuto, nel più recente periodo di tempo, una larga esperienza dei rapporti cogli stranieri; sicchè, meglio di ogni altra, poteva antivedere tutti i pericoli latenti nelle clausole d'estraterritorialità novellamente stipulate a favore di quelli.[1] E contro quelle clausole particolarmente insorsero i cantonesi; sicchè essendo stato, in quel torno di tempo, un cinese ucciso accidentalmente da un inglese, essi domandavano con insistenza che il colpevole fosse consegnato alla giustizia locale.[2] Ma ormai questa era una vana pretesa; il commissario imperiale Keying, giunto in tempo a Canton, riusciva a calmare il fermento popolare; nè alla Cina era più dato di ricuperare le prerogative sovrane cui s'era indotta a rinunciare a favore dell'Inghilterra.

Anzi questa ed altre Potenze dovevano ben presto determinare meglio ed estendere a proprio favore quelle concessioni destinate, per la clausola della nazione più favorita, a diventare in Cina diritto comune di tutti i popoli di civiltà europea. Così avveniva per opera della Granbretagna col Trattato supplementare di Hu-monsciai dell'8 ottobre 1843, degli Stati Uniti col trattato di Wanghea del 3 luglio 1844, e della Francia con quello di Whampoa del 24 ottobre dello stesso anno. Il trattato americano (articoli 19, 24, 25, 26 e 29) meglio determinava la competenza dei consoli e l'estensione della giurisdizione consolare, e il trattato francese combinava i vantaggi stipulati nei due trattati anteriori e ne aggiungeva di nuovi (v. spec. articoli 2, 22, 23 e 27).

Non era questa la prima volta che la Francia provvedeva all'istituzione di consolati in territorio cinese, nè che aspirava

---

[1] Ved. VI KYUIN WELLINGTON KOO, *loc. cit.*, pag. 30-31: «It seems clear that the policy of non intercourse, adopted at the beginning of the modern era, was but an outcome of the unsatisfactory conditions bred by foreign intercourse in its commercial and religious aspects during that period... It was intended to be both a remedy for the ills which foreign trade and foreign religion had already produced on their territory and a preventive against the dangers to the safety of the nation which appeared still latent in them».

[2] DOUGLAS, *China*, pag. 235, London, Fisher Unwin, 1899.

ad attribuire a tali magistrati larghi poteri di giurisdizione. Già il 3 febbraio 1776 [1] un' ordinanza del re decideva che sarebbe stato creato un consolato della nazione francese « à Canton et lieux en dependants à l'instar des Consuls de la nation française résidants auprès des Princes de la Barbarie ». Come primo console fu scelto un antico *subrécargue* [2] della Compagnia delle Indie cessata nel 1770, di nome Vacquelin. Morto costui nel 1782, il vice-console Vieillard prese il suo posto; e, rientrato in Francia, fu sostituito dal De Guigne che fu l'ultimo agente a Canton, nè venne sostituito fino al ristabilimento di quell'ufficio nel 1829. Deve notarsi però che questi consoli francesi erano considerati tali soltanto dal loro governo e dai loro connazionali che ne riconoscevano l'autorità, mentre il governo cinese non solo non riconosceva loro il diritto di giurisdizione sui connazionali, ma non concedeva loro nemmeno alcun riconoscimento ufficiale oltre quello di capi d'un gruppo di mercanti forestieri.

Nel 1843, quando la Francia volle trar profitto dalle nuove relazioni formatesi fra la Cina e la Granbretagna, essa aveva a Canton, come console, il conte di Ratti-Menton coadiuvato da un vice-console, da un cancelliere e da un antico prete delle missioni che fungeva da interprete. Fu appunto il conte Ratti-Menton che, scrivendo all'alto Commissario imperiale cinese il 5 settembre 1843,[3] gli domandava un documento che sancisse a favore dei francesi privilegi eguali a quelli accordati ai sudditi della Granbretagna. Il commissario Keying, che era lo stesso negoziatore del trattato coll'Inghilterra, rispondeva il giorno seguente con una lettera indirizzata al ministro degli esteri francese Guizot: che « les négociants français, faisant le commerce aussi bien que les Anglais, nous leur accordons les mêmes privilèges

[1] CORDIER, *Les origines de deux établissements français dans l'extrême orient*, pag. XXIII-XXV, Paris, 1896; CORDIER, *Le consulat de France à Canton au XVIII[e] siècle*, Paris, 1908.

[2] Agente incaricato di sorvegliare il carico delle navi, di effettuarne la vendita e di trovare un nuovo carico per il viaggio di ritorno.

[3] MARTENS-MURHARD, *N. R.*, vol. V, doc. 56, pag. 536-540.

que ces derniers et les autres nations ont obtenus par suite de l'approbation de notre excellent empereur ». E con una lettera del 10 settembre, lo stesso commissario comunicava al console francese la nuova tariffa ed i nuovi regolamenti relativi alle relazioni commerciali, promettendogliene un esemplare perchè lo facesse tradurre « *nella lingua dell'Oceano Occidentale*, e provvedesse a farne la pubblicazione nel suo paese così che i negozianti francesi si trovassero in grado di conoscerli e di osservarli ». Aggiungeva il commissario che « essendosi ottenuto dagli agenti degli altri paesi il consenso alle disposizioni relative al contrabbando, alle frodi consumate a danno del pubblico erario, alla fissazione del corso della moneta, ed alla confisca delle merci, il console francese era tenuto ad obbligare i negozianti suoi connazionali ad osservarle per evitare in appresso ogni argomento di attriti e di litigi ». Così implicitamente si riconosceva, col trattamento della nazione più favorita a profitto della Francia, anche l'autorità dei consoli francesi sui loro connazionali. Ma queste non erano che promesse unilaterali analoghe alle antiche capitolazioni. La Francia insisteva per la stipulazione di un regolare trattato ; e, tre mesi dopo gli Stati Uniti, riusciva a stipularlo a Whampoa il 24 ottobre 1844,[1] ottenendovi, come le altre due Potenze, facoltà (art. 4) di nominare consoli od agenti consolari nei cinque porti aperti « pour y traiter les affaires rélatives aux négociants, et veiller à ce que les règlements soient strictement observés ».

Nel trattato di Whampoa erano codificati, assai meglio che nel primo trattato inglese e in quello stesso americano, i nuovi privilegi consentiti dalla Cina agli stranieri, dimostrando come la legazione francese avesse saputo approfittare dell'esperienza dei negoziatori che l'aveano preceduta.[2] I primi negoziatori inglesi, dominati dal desiderio di terminare la guerra e di arrivare ad una soluzione soddisfacente, e paghi

[1] MARTENS-MURHARD, *N. R.*, vol. VII, doc. 36, pag. 431-568.
[2] *Journal des Débats*, 2 marzo 1845. Ved. MARTENS-MURHARD, *N. R.*, vol. VII, pag. 467-468.

d'aver ottenuto la cessione di Hong-Kong, che dava loro una ottima base di operazione per l'influenza britannica in Cina, si erano limitati a consacrare nel trattato di Nanking taluni principii generali e fondamentali, completati poi colla convenzione commerciale e col trattato supplementare dell'8 ottobre 1843. I negoziatori degli Stati Uniti, stipulando, in piena pace e non al termine d'una guerra, il trattato di Wanghea, avevano potuto ottenere, come si è accennato, qualche risultato migliore. La Francia, che non avea guerreggiato colla Cina ed era nota al plenipotenziario cinese come « un des premiers États de l'Europe qui fait depuis trois siècles le commerce avec notre Empire », poteva ottenere di più perchè « entre ces deux Empires ont constamment régné la paix et l'amitie ; jamais de dissensions, point de sujets de litige, pas de discorde », e perchè « les négociants français ont constamment observé, dans leurs affaires, un esprit d'ordre exempt de toute confusion, et leur conduite s'est toujours réglée sur les lois et la justice ».[1] Perciò i francesi poterono meglio determinare i privilegi che ad altre nazioni erano stati concessi, ed ottenerne anche di nuovi, come ad esempio, quello di istituire scuole (art. 22) e di poter vendere ogni specie di libri francesi (art. 24) ; privilegi, che, abilmente interpretati, diedero modo alla Francia d'assumere poi in Cina quella stessa parte dirigente nella protezione della Chiesa cattolica, che da tanto tempo già rappresentava in Turchia.

Il plenipotenziario francese Lagréné, che aveva firmato nel 1844 il trattato di Whampoa insieme col commissario della Cina a bordo di una nave francese, procedeva l'anno seguente in territorio cinese allo scambio delle ratifiche, compiuto con grande solennità nel palazzo di un grande dignitario dell'impero ad Hu-Mau (bocca della Tigre). Pareva che un'epoca nuova di amichevoli rapporti si inaugurasse fra

---

[1] Lettera del commissario imperiale Kying al ministro degli esteri francese Guizot, *Racc. cit.*, vol. V, pag. 537.

la Cina e l'Occidente; e la Cina, considerando i nuovi trattati come una reciproca garanzia di fruttuosi rapporti commerciali e non come un primo stadio del suo sfruttamento a solo profitto dell'Europa, accoglieva con favore i nuovi amici e fra questi sopratutto i francesi che sembravano dare maggiori garanzie di disinteresse politico. Sicchè il plenipotenziario francese, dopo aver descritto nel suo rapporto del 28 agosto 1845, la cerimonia dello scambio delle ratifiche, e le oneste accoglienze che aveva trovato presso gli ospiti e presso gli abitanti della contrada attraversata, concludeva: « C'est ainsi que s'est terminée cette dernière entrevue avec nos excellents Chinois; nous conserverons d'eux un bon et durable souvenir. En nous retirant, ils nous accablent de leurs témoignages d'affection, leurs canons nous saluent, l'orchestre crie des notes discordantes, l'escorte et la foule sur notre passage semblent animées des meilleurs sentiments ».[1]

Colla Russia il primo trattato concluso dopo il fallimento della missione Golovkin del 1805 fu quello stipulato a Kuldja il 25 giugno 1851 e relativo al commercio continentale nelle città di Ilì (Kuldja) e Tarbagatai (Ciugutciàk). I mercanti dei due Imperi v'erano autorizzati, limitando l'arrivo delle carovane russe (art. 8) dal 25 marzo al 10 dicembre v. s., a fare (art. 2) il commercio di scambio, regolando liberamente fra loro i prezzi; ed era disposto che fosse nominato, per sorvegliare gli affari dei sudditi russi, un console russo, e che alla sorveglianza degli affari dei commercianti cinesi fosse designato un funzionario superiore della regione; e che « en cas de collision entre les sujéts de l'une et de l'autre puissance, chacun de ses agents decidera selon toute justice les affaires de ses nationaux ».[2] Disposizione questa che lascia incerti se fosse riservato agli ufficiali delle due nazioni soltanto il giudizio delle controversie fra loro connazionali, ovvero se implicitamente si ammettesse nei processi

---

[1] *Loc. cit.*, vol. VII, pag. 449.

[2] Il trattato è stato redatto (art. 17) in russo e in mancese; le citazioni francesi sono dalla traduzione inserita nella *Raccolta* del MARTENS.

misti la competenza del magistrato del convenuto. Quest'ultima interpretazione è avvalorata dalla disposizione dell'articolo 7, secondo la quale « in caso di dissensi, contestazioni od altri incidenti di poca importanza fra sudditi dei due Stati, il console russo e il funzionario cinese si presteranno con ogni cura alla decisione dell'affare, mentre se si dovesse presentare un affare penale o un caso importante in generale, sarà proceduto conformemente alle regole ora in vigore sulla frontiera di Kiachta ». Ad evitare occasioni di disordini, era disposto (art. 9) che, pur essendo liberi russi e cinesi di incontrarsi per affari di commercio, i sudditi russi, essendo nella fattoria sotto la sorveglianza del console russo, non potessero circolare nelle strade e nei sobborghi se non muniti di un di lui permesso. Collo stesso intento (art. 12) era fatto divieto, nei rapporti fra le due nazioni, di vendere a credito, disponendo che i funzionari russi e cinesi non dovessero accogliere alcun reclamo in relazione a tali vendite. Ciascuno dei due Stati si impegnava poi a non ammettere il rifugio nel proprio territorio dei delinquenti dell'altro ; e in caso di tali fughe, a prendere le misure più severe per ricercare le traccie del fuggiasco, concedendone in ogni caso la estradizione. La corrispondenza ufficiale ordinaria (art. 17) relativa alla regione di frontiera ch'era oggetto del trattato, veniva affidata dal governo russo alla amministrazione superiore della Siberia e dal governo cinese alla amministrazione superiore dell' Ilì.

Il trattato russo-cinese di Tientsin del 13 giugno 1858, che fu il primo stipulato fra la Cina e la Russia da un inviato russo giunto per la via marittima, estendeva anche ai porti cinesi ed al commercio marittimo [1] le regole applicabili prima soltanto alle regioni di frontiera ed al commercio terrestre, e corrispondeva per l'indole delle disposizioni e per la generalità della loro applicazione ai trattati stipulati prima dalla

---

[1] Art. 3. — Il commercio fra i due paesi potrà effettuarsi non solo per via di terra nelle antiche località limitrofe, ma anche per via marittima.

Cina colle grandi Potenze occidentali d'Europa e cogli Stati Uniti d'America.[1] La sicurezza personale e l'inviolabilità degli averi dei sudditi d'uno Stato nel territorio dell'altro vi erano garantite; confermato il diritto della Russia di mandare inviati a Pechino ogniqualvolta lo giudicasse necessario; e riconosciuto il diritto e l'obbligo dei due governi « di comunicare fra loro sulla base di una perfetta eguaglianza ». Il commercio terrestre era liberato dai limiti derivanti dai trattati antecedenti,[2] e le rappresentanze consolari prima ammesse a tutela del commercio terrestre venivano estese anche a tutela di quello marittimo;[3] e a tutte le relazioni fra i due Stati e fra i sudditi rispettivi (art. 12) era applicata la regola della nazione più favorita.

Così le concessioni fatte circa la residenza e l'attività economica dei sudditi d'un determinato Stato, diventavano in Cina rapidamente diritto comune di tutti gli stranieri. Nè il fatto di tale residenza degli stranieri, nè quello delle immunità giurisdizionali equamente fatte valere, ha potuto provocare l'avversione del popolo cinese per i forestieri. Tale avversione non è stata nel 1800 e nel 1900, come nel 1500 e nel 1600, che il risultato dell'esperienza. L'interpretazione iniqua delle clausole convenzionali o delle norme consuetudinarie favorevoli agli stranieri e lo sfruttamento sistematico di un grande Impero a profitto d'una infima minoranza venutavi da altri paesi, han potuto determinare il nascere e il risorgere di quella xenofobia che a torto da taluno si pretenderebbe connaturata colla psicologia collettiva cinese.

---

[1] Le stipulazioni dei trattati del 1689 e del 1727 erano ritenute dal governo cinese applicabili esclusivamente ai rapporti continentali lungo la frontiera settentrionale, ma non al commercio marittimo ed ai porti. Ved. Editto dell'imperatore Kia-King del gennaio 1806, citato dal Wellington Koo, *op. cit.*, pag. 36, nª 2.

[2] Art. 4. — Il commercio di terra non sarà più soggetto ad alcuna restrizione circa il numero delle persone partecipanti, nè alla quantità delle merci o al valore del capitale impiegato.

[3] Art. 5. — Al governo russo era data facoltà di mandare consoli nei porti aperti: « Le relazioni fra consoli russi e autorità locali.... saranno basate sulle regole generali adottate dal governo cinese verso gli stranieri ».

Di quel sistema di rapporti, giuridicamente condannabile, e forse errato anche dal punto di vista politico ed economico, tutti gli Stati d'Europa si son resi colpevoli nei loro rapporti con tutti gli Stati dell'Estremo Oriente. Così, mentre nessuno Stato è obbligato a lasciare stabilire consolati stranieri in ogni parte del proprio territorio, le Potenze europee continuarono poi ad imporre alla Cina l'apertura di nuove località, badando solo al loro vantaggio ed alla loro convenienza; e la Francia, nel trattato stipulato col Siam il 30 ottobre 1893 arrivava perfino a riservare al proprio solo arbitrio la determinazione del numero e della situazione dei consolati francesi nel territorio siamese, ed obbligava il governo del Siam ad assegnare in ogni caso le aree necessarie per l'erezione di tali consolati. E mentre i privilegi largiti agli stranieri coi primi trattati, erano già troppo estesi per non tornare dannosi alla sovranità territoriale ed al benessere della società indigena, ciascuno Stato europeo approfittava in seguito d'ogni occasione favorevole per strapparne di nuovi, o per forzare nella pratica l'interpretazione di quelli antichi così da mutarne del tutto o modificarne a proprio profitto il valore ed il contenuto.

Mentre si esigeva dallo Stato asiatico tante rinuncie di facoltà derivanti dalla sovranità territoriale, soltanto in pochi trattati era riconosciuto il carattere provvisorio, quantunque indefinito nella durata, dei privilegi che si pretendevano, ed era preveduto il caso di un ritorno al diritto consolare comune, quando lo Stato orientale contraente avesse modificato le proprie leggi e perfezionata la procedura. Così era nel trattato fra la Corea e gli Stati Uniti del 1882 [1]

---

[1] Art. 5, ultimo alinea del trattato fra la Corea e gli Stati Uniti del 22 maggio 1882: « It is however mutually agreed between the high contracting Powers that whenever the King of Chosen shall have so far modified and reformed the Statutes and the judicial Procedure of his kingdom, that, *in the judgment of the United States*, they conform to the laws and course of justice in the United States, the right of exterritorial jurisdiction over United States citizens in Chosen shall be abandoned, and thereafter United States citizens, when within the limits of the kingdom of Chosen, shall be subject to the jurisdiction of the native authorities ».

e in quello anglo-coreano dello stesso anno,[1] quantunque il valore pratico della clausola fosse molto diminuito dall'abbandonare il giudizio della sufficienza di tali riforme al solo arbitrio dell'altro contraente.[2]

Dell'effettiva abolizione dei privilegi eccezionali degli stranieri e della giurisdizione consolare riusciva poi ad approfittare soltanto il Giappone, che, lungamente preparati gli elementi di tale riconquista delle attribuzioni sovrane, con più di trent'anni di riforme, riusciva ad iniziarla poco prima della guerra colla Cina, mercè il trattato colla Granbretagna del 16 luglio 1894, e la completava dopo la pace di Shimonosaki stipulando accordi analoghi cogli altri Stati.[3]

---

[1] Ved. la prima delle Dichiarazioni annesse al trattato anglo-coreano del 26 novembre 1883 ratificato il 28 aprile 1884: « With reference to art. 3 of the Treaty (giurisdizione consolare) it is thereby declared that the right of extra-territorial jurisdiction over British subjects in Corea granted by this Treaty, shall be relinquished when, *in the judgment of the British Government*, the laws and legal procedure of Corea shall have been so far modified and reformed as to remove the objections which now exist to British subjects being placed under Corean jurisdiction, and Corean judges shall have attained similar legal qualifications and a similar independent position as those of British Judges ».

[2] Ciò non può dirsi del protocollo siamese-giapponese del 25 febbraio 1898 nel quale sono determinate (art. 1) certe condizioni, verificandosi le quali (nuovi codici e nuovo ordinamento giudiziario), il regime eccezionalmente favorevole dei giapponesi nel Siam dovrebbe cessare; ed è stabilito (art. 3) che ogni controversia relativa all'interpretazione del trattato debba essere decisa da una Commissione di arbitri.

[3] Trattato di commercio e di navigazione anglo-giapponese del 16 luglio 1894 ratificato a Tokyo il 25 agosto 1894: « Art. 20. The present Treaty shall, from the date it comes into force (art. 21. The present Treaty shall not take effect until at least five years after its signature. It shall come into force one year after His Imperial Japanese Majesty's Government shall have given notice to Her Britannic Majesty's Government of its wish to have the same brought into operation. Such notice may be given at any time after the expiration of four years from the date thereof) be substituted in place of the Conventions, ecc. (tutti i trattati anteriori), and from the same date such Conventions, treaties, ecc., shall cease to be binding, and, in consequence the jurisdiction then exercised by British Courts in Japan, and all the exceptional privileges, exemptions, and immunities then enjoyed by British subjects, as a part of or appartenant to such jurisdiction, shall absolutely and without notice cease and termine and thereafter all such jurisdiction shall be assumed and exercised by Japanese Courts ».

3. — Giurisdizione consolare nelle controversie personali e mobiliari fra stranieri.

La giurisdizione consolare nei rapporti fra connazionali europei non era esplicitamente ammessa, come ho notato, dal trattato di Nanking, ma in questo senso erano interpretati i termini dell'articolo 2 di quel trattato;[1] e quella concessione risultava poi implicitamente dalla clausola dell'articolo 13 del trattato di commercio anglo-cinese del 1843, che attribuiva competenza ai consoli inglesi anche nei litigi fra sudditi inglesi e cinesi. Tale era l'intendimento della notificazione governativa britannica che accompagnava la pubblicazione in Cina di quel trattato di commercio, e che designava intanto uno speciale agente consolare all'esercizio delle funzioni giudiziarie[2] nella circoscrizione del porto di Canton. La giurisdizione consolare britannica in Cina era poi, per diritto inglese, conforme agli «Orders in Council» del 1833 e del 1843, secondo i quali, al governo dei sudditi britannici nel territorio cinese ed in mare a non più di cento miglia di distanza dalle coste cinesi, si dovea provvedere come se quelli si fossero trovati in territorio dipendente dalla Corona britannica.[3]

---

[1] Ved. pag. 16, 17.

[2] «.... With the view of relieving the officiating Consul at Canton and his establishment from the judicial functions *which will hereafter form a part of the duty to be performed by the Consuls at the different ports*, but which might interfere with the officiating Consul devoting his whole time and attention exclusively to the more important object of promoting and regulating the trade, at its outset on the new system, Her Majesty's Chief Superintendant of the Trade, ecc., is pleased to direct *that all disputes and complaints emanating at Canton and coming within the consular function above adverted to*, shall for the present and until further notice, be referred to A. N. Johnston Esq. the Assistant and Registrar to the chief Superintendant, who will, in the first instance, inquire into and investigate such disputes and complaints at Victoria, Hong-Kong, and will, in case of necessity arising from such a step, proceed to Canton for the purpose of completing his enquiry and investigation».

[3] «... in the same and as ample a manner as if Her Majesty had acquired such power or jurisdiction by the cession or conquest of territory».

La competenza dei magistrati inglesi nei giudizi fra inglesi e stranieri d'altra cittadinanza, era subordinata a varie condizioni e modalità;[1] ma nei rapporti fra inglesi, era fin da principio considerata, a termini del diritto inglese, come assoluta.

Ma intanto quella competenza dei consoli inglesi nei litigi fra i loro connazionali, che derivava loro bensì dal diritto positivo della Granbretagna, ma della quale essi non potevano però pretendere il riconoscimento da parte della Cina se non per effetto di una interpretazione molto larga del trattato di Nanking e della successiva convenzione commerciale, acquistava, anche in confronto del governo cinese, una piena legittimità per effetto dei trattati stipulati dalla Cina con altre Potenze, e della clausola dell'articolo 8 del trattato supplementare anglo-cinese dell'8 ottobre 1843, che di quelle nuove stipulazioni assicurava tutto il beneficio alla Granbretagna. Tali nuovi vantaggi o determinazioni di quelli anteriormente pattuiti, derivavano dal trattato cino-americano di Wanghea[2] e da quello franco-cinese di Whampoa,[3] che esplicitamente riservavano ai rispettivi ufficiali consolari la esclusiva conoscenza delle controversie sorte in Cina fra stranieri connazionali.

Il privilegio di giurisdizione consolare sui sudditi britannici era poi concesso anche espressamente dalla Cina alla Granbretagna col trattato di Tientsin del 26 giugno 1858, che nell'articolo 15 riproduceva quasi testualmente l'arti-

---

[1] The China and Japan Order in Council 1881, art. 47 *a* e *c*; e The China, Japan and Corea Order in Council 1886 del 3 agosto 1886, art. 2 *b*.

[2] Trattato di Wanghea, art. 25: « All question in regard to rights, whether of property or person, arising between citizens of the United States in China, shall be subject to the jurisdiction and regulated by the authorities of their own Government ». Ved. un estratto del trattato nel MARTENS-MURHARD, *N. R.*, vol. VII, doc. 14, pag. 134-138, e il testo nella *Raccolta* dello HERSTLETT, ediz. del 1896, vol. I, pag. 393.

[3] Trattato di Whampoa, art. 28: « Les français qui se trouveront dans les cinq ports, dépendront également, pour toutes les difficultés ou les contestations qui pourraient s'élever entre eux, de la jurisdiction française ». MARTENS-MURHARD, vol. VII, doc. 36, pag. 443. Ved. alla pag. 463 il testo secondo i plenipotenziarii cinesi, e cfr. colla traduzione francese data dallo HERSTLETT, ediz. 1896, vol. cit., pagine 149-163, ed ediz. 1908, vol. I, pag. 258-269.

colo 25 del trattato americano di Wanghea del 1844. Ed uniformemente si svolgeva la condizione giuridica di tutti i sudditi di Stati di civiltà occidentale in Cina, per effetto non solo della clausola della nazione più favorita, ma anche di esplicite disposizioni convenzionali. Così è per il trattato della Cina colla Svezia e Norvegia stipulato a Canton il 20 marzo 1847,[1] per il trattato della Cina colla Prussia e la Confederazione Germanica del 2 settembre 1861,[2] e per quelli colla Danimarca del 13 luglio 1863,[3] coll'Olanda del 6 ottobre 1863,[4] colla Spagna del 10 ottobre 1864,[5] col Belgio del 2 novembre 1865,[6] coll'Italia del 26 ottobre 1866,[7] coll'Austria del 2 settembre 1869,[8] col Perù del 26 giugno 1874,[9] e col Brasile del 3 ottobre 1881.[10]

La giurisdizione consolare sui connazionali diventava in tal guisa un elemento sempre più comune del diritto degli europei e degli americani in Cina. E non in Cina soltanto, ma in tutti gli altri Stati dell'Estremo Oriente. Così già nel trattato anglo-siamese del 15 aprile 1855, completato dalla convenzione supplementare di commercio del 13 maggio 1856,[11] era disposto che « the Siamese authorities will not interfere in questions which only concern the subjects of Her Britannic Majesty » : ed una convenzione del 22 novembre fra

---

[1] Art. 25, cfr. l'art. 25 del trattato di Wanghea fra la Cina e gli Stati Uniti. Ved. pag. 29 n. 2 e HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 380-384, ed ediz. 1908, vol. I, pag. 536.

[2] Art. 39. MARTENS, SAMMWER et HOPF, *N. R.*, volume XIX, pag. 168-201. « Art. 39. Toutes les contestations de droits soit de personne, soit de propriété qui pourraient s'élever entre des sujets des États allemands contractants, relèveront de la jurisdiction des autorités de ces États. En cas de differents survenus entre des sujets des États allemands contractants ed des étrangers, l'authorité chinoise n'aura point à s'en mêler ». (Il trattato fu redatto in cinese, tedesco e francese).

[3] Art. 15. Ved. HERSTLETT, ediz. 1896, *loc. cit.*, pag. 141.

[4] Art. 6. Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 257 e segg.

[5] Art. 12. Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 364-374.

[6] Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, art. 7 e 20.

[7] Art. 15. Ved. *Raccolta dei Trattati e delle Convenzioni fra il Regno d'Italia ed i governi esteri*, vol. II, pag. 212 : « Le questioni insorte tra Italiani relativamente ai diritti, alle proprietà od alle persone, saranno sottoposte alla giurisdizione delle autorità italiane ».

[8] Art. 6 e 40. Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 103 e segg.

[9] Art. 14, al. 1. Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 265-272.

[10] Art. 11. Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 121 e segg.

[11] Art. 2.

quelle due potenze provvedeva alla registrazione dei sudditi dell'Impero britannico nei consolati britannici del Siam, ed alla determinazione delle categorie di persone che possano avere e conservare il titolo alla cittadinanza britannica risiedendo nel territorio siamese.[1]

Lo stesso era stabilito, quanto alla giurisdizione, dal trattato anglo-coreano del 28 aprile 1884,[2] e, per effetto di esplicite disposizioni e della clausola della nazione più favorita, era diritto comune in Corea prima dell'intervento giapponese, come era in Birmania fino alla annessione di quello Stato all'Impero britannico. Nel trattato italiano colla Birmania del 3 marzo 1871 si era anzi adottata una forma di giurisdizione consolare ed una clausola di reciprocità, che rivelavano nei nostri negoziatori una troppo scarsa conoscenza del diritto particolare vigente oramai per tali rapporti in tutti i paesi dell'Estremo Oriente. L'articolo 6 sottoponeva le questioni che fossero sorte fra italiani in Birmania alle autorità birmane lasciando però alle parti la facoltà di appellarsi all'ufficiale consolare che avrebbe giudicato in modo definitivo. Ma l'articolo 7 ripeteva la medesima clausola anche a proposito dei birmani in Italia, creando così nel nostro paese lo straordinario fenomeno d'una giurisdizione consolare. Ma prima dello scambio delle ratifiche, il governo italiano avvertiva l'equivoco avvenuto, e la dispo-

---

[1] MARTENS, SAMMWER, *N. R.*, vol. XVII, pag. 68-79 e 79-93. Art. 2 del trattato: « Tutti i litigi fra sudditi britannici e sudditi siamesi saranno esaminati e definiti dal console insieme coi competenti ufficiali siamesi.... Ma il console non si ingerirà in affari interessanti esclusivamente siamesi, nè le autorità siamesi in questioni interessanti soltanto sudditi di S. M. Britannica ».

Al trattato faceva seguito una convenzione supplementare del 13 maggio 1856 considerata dai due Stati (art. 12) come parte integrante del trattato dell'anno antecedente, e contenente « certain explanations which appear necessary to mark the precise force and application of certain portions of the new Treaty ». Dopo avere riferita la parte dell'articolo 2 relativa alle controversie fra connazionali, la convenzione supplementare confermava che « tutte le controvessie civili nelle quali entrambe le parti siano sudditi britannici, dovranno essere giudicate dal solo console britannico ».

[2] Art. 3, 1. « Jurisdiction over the persons and property of British subjects in Corea shall be vested exclusively in the duly authorized British Judicial authorities.... without the intervention of the Corean authorities ».

sizione dell'articolo 7 era sostituita, nei riguardi dei birmani in Italia, colla clausola della nazione più favorita.

La giurisdizione consolare era stata subìta a malincuore dagli Stati dell'Estremo Oriente; ma, contenuta in giusti limiti e sceverata da abusi nella sua applicazione, appariva per quelli Stati così tollerabile da indurli ad imitare le clausole dei trattati stipulati coi popoli d'Europa e d'America, anche nelle convenzioni stipulate fra loro. Il trattato cino-giapponese del 13 settembre 1871 riconosceva la giurisdizione consolare,[1] e, a differenza dei trattati cogli Stati d'Europa, la ammetteva con piena reciprocità.[2] Fu soltanto venticinque anni più tardi che il Giappone uniformò le proprie relazioni colla Cina a quelle degli Stati europei nei rapporti collo stesso Impero, assicurando ai propri consoli la giurisdizione in territorio cinese[3] e negandola ai consoli cinesi nel territorio del Giappone.[4] Nello stesso modo il Giappone ha regolato nel 1898 le proprie relazioni col Siam,[5] e fin dal 1876 avea regolate analogamente quelle colla Corea,[6] colla

---

[1] Art. 11. « Residents at ports to submit to consular authority, not to adopt costume of the country, nor obtain local registration, and compete at local examination».

[2] Art. 8. « In all suits in which they (the Consul's nationals) are the only parties, the matter in dispute being money or property, it will fall to the Consul to adjudicate according to the law of its own State ». Ved. HERST., *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 240-246.

[3] Treaty of Commerce and Navigation made at Peking, July 21, 1896. Art. 3: « H. M. the Emperor of Japan may appoint Consuls etc. These officers shall be treated with due respect by the Chinese Authorities, and they shall enjoy all the attributes, authority, jurisdiction, privileges and immunities which are or may hereafter be extended to similar officers of the nation most favoured in these respects ». Art. 20: « Jurisdiction over the persons and property of Japanese subjects in China is reserved exclusively to the duly authorized Japanese authorities, who shall hear and determine all cases brought against Japanese subjects or property by Japanese subjects... without the intervention of the Chinese authorities ».

[4] Art. 3: « H. M. the Emperor of China may appoint Consuls etc. to reside in Japan where Consular officers of other nations are now or may hereafter be admitted, and, *saving in the matter of jurisdiction in respect of Chinese subjects and property in Japan, which is reserved to the Japanese judicial Courts*, they shall enjoy the rights and privileges that are usually accorded to such officers ». Ved. anche la convenzione consolare fra i Paesi Bassi e la Cina dell'8 maggio 1911; art. 16: « The consuls-general etc. of China shall enjoy all powers, privileges, exemption and immunities in the possessions or colonies of the Netherlands, which are or may be granted in future to the officers of similar rank of the most favored nation ».

[5] Protocollo del 25 febbraio 1898, art. 1.

[6] Trattato di Kokwa del 26 febbraio 1876.

quale erano egualmente regolati i rapporti dell' Impero cinese.[1]

Dal riconoscimento della giurisdizione consolare nei rapporti fra stranieri della medesima nazionalità, derivava logicamente lo stesso riconoscimento nei rapporti fra stranieri di nazionalità diversa. Tale concessione infatti era già esplicita nei trattati di Wanghea (art. 25)[2] e di Whampoa (art. 28),[3] e successivamente veniva man mano ripetendosi in termini analoghi nei più recenti rapporti convenzionali fra i popoli occidentali e quelli dell'Estremo Oriente. Così era nel trattato cino-svedese del 20 marzo 1847,[4] in quello di Tientsin stipulato dalla Cina cogli Stati Uniti il 18 giugno 1858;[5] in quelli colla Prussia del 1861,[6] colla Danimarca del 1863,[7] colla Spagna del 1864,[8] col Belgio del 1865,[9] coll'Italia del 1866,[10] coll'Austria del 1869,[11] col Perù del 1874,[12] e col Brasile del 1881;[13] e nei trattati dell' In-

---

[1] Secondo le « Regulations for maritime and overland trade between Chinese and Corean subjects » del settembre 1882, V. HERSTLETT, *loc., cit.*, pag. 128-129: « 2. In all actions brought by a Chinese subject against another while at a Corean port, the Chinese Commercial government agent is to perform the duties of a Judge ». Ma in tal caso, per effetto dei rapporti di *suzeraineté* esistenti allora fra la Cina e la Corea, non era ammessa la reciprocità, ed anche nei processi misti prevaleva la giurisdizione cinese.

[2] « All controversies occurring in China between citizens of the United States and the subjects of any other government shall be regulated by the Treaties existing between the United States and such government respectively, without interference on the part of China ».

[3] « En cas de differences survenues entre français et étrangers il est bien stipulé que l'autorité chinoise n'aura à s'en méler d'aucune manière ». Cfr. la versione letterale dal testo chinese: « Si un Français a un different avec un homme d'un pays étranger, *il n'est pas nécessaire* de s'adresser à un officier chinois ». MARTENS-MURHARD, *N. R.*, vol. VII, pag. 443 e 463. Cfr. art. 39 del trattato franco-cinese di Tientsin del 27 giugno 1858. HERSTLETT, vol. I, ediz. 1908, pag. 283-4.

[4] Art. 25. Cfr. art. 25 del trattato di Wanghea.

[5] Art. 27. Cfr. art. 25 del trattato di Wanghea.

[6] Art. 39. Cfr. coll'art. 39 del trattato franco-cinese di Tientsin, 1858.

[7] Art. 15.

[8] Art. 12.

[9] Art. 20.

[10] Art. 15. Le controversie fra italiani ed individui di altra nazione estera, saranno in Cina giudicate secondo i trattati esistenti tra l'Italia e quelle nazioni estere senza che il governo cinese abbia ad ingerirsene.

[11] Art. 40. Cfr. il trattato colla Danimarca, art. 15.

[12] Art. 14 al. 2.

[13] Art. 11.

ghilterra colla Corea del 1883 [1] e del Giappone colla Cina del 1895.[2]

Così si creava una condizione analoga a quella dell'Oriente europeo quanto alla giurisdizione: i rapporti privati degli stranieri soggetti alle loro leggi ed alla giurisdizione nazionale, e i litigi fra stranieri di nazionalità diversa regolati secondo i trattati esistenti fra le patrie rispettive e in generale attribuiti alla competenza dell'autorità giudiziaria del convenuto.

Tali privilegi, derivanti dai trattati, riescono praticamente per la Cina meno gravosi che non siano per gli altri Stati d'Oriente i privilegi analoghi godutivi dagli stranieri, perchè la residenza di questi vi è limitata alle località aperte. Fuori di queste gli stranieri non hanno pieno diritto di residenza, ma soltanto facoltà di viaggiare, subordinata al conferimento di un passaporto ottenuto dal console rispettivo e controfirmato dalle autorità locali.[3] La mancanza di passaporto non rende però il contravventore giudicabile senz'altro dalle magistrature cinesi. Chi sia trovato senza passaporto, o chi, imputato di un reato, sia o non sia in possesso di un passaporto, dovrà essere trasferito alla sede del Consolato più vicino della sua nazione per esservi giudicato e punito. Il trattato cino-germanico del 31 marzo 1880 (art. 6) e quello cino-giapponese del 21 luglio 1896 (art. 6) dichiarano punibile lo straniero viaggiante indebitamente nell'interno, anche con una ammenda di 300 taels; [4] ma la facoltà di pronunciare la condanna a tale ammenda è riservata eslusivamente al console rispettivo. E del resto dopo il 1900 l'applicazione di quel divieto di viag-

---

[1] Art. 3, 1.

[2] Art. 20. «.... The duly authorized Japanese authorities shall hear and determine all cases brought against Japanese subjects or property.... by the subjects or citizens of any other Power without the intervention of the Chinese authorities».

[3] V. Trattato cino-britannico del 26 giugno 1858, art. 9, e Trattato franco-cinese del 27 giugno 1858, art. 8.

[4] Koo, *loc. cit.*, pag. 269 e n.[a] 2.

giare senza passaporto e delle relative sanzioni, è diventata sempre più difficile ed incostante.[1]

Più rigorosa diventò invece dopo il 1905 la repressione dei tentativi fatti dagli stranieri per stabilirsi nell'interno al di là dei limiti delle località aperte. Occasione a tale maggior rigore fu l'ordine di chiusura del suo esercizio comunicata ad un italiano di nome Vulnaro che aveva aperto un negozio di parrucchiere a Shihkiachong, località del Cilì non aperta al commercio straniero. Il ministro italiano a Pechino, cui il Vulnaro si era rivolto, reclamava al ministero degli esteri cinese, osservando che, se il negozio del Vulnaro chiudevasi, si sarebbe dovuto imporre la chiusura anche a tutti gli altri stabilimenti commerciali stranieri abusivamente aperti nell'interno ; e che in ogni caso il Vulnaro avrebbe potuto reclamare una indennità. Le autorità cinesi risposero che il Vulnaro era in contravvenzione all'articolo 11 del trattato italo-cinese del 20 ottobre 1866 che limita per gli italiani ai porti aperti il diritto di residenza e di far commercio ; e gli assegnava un termine di sei settimane per chiudere l'esercizio e abbandonare la città, sotto minaccia di essere arrestato e condotto al Consolato italiano più vicino per esservi giudicato ; aggiungendo che l'ordine di applicare dovunque provvedimenti analoghi agli stranieri indebitamente residenti, era stato diramato a tutte le provincie.[2]

Anche nei limiti delle località aperte, il godimento dei privilegi avrebbe dovuto, secondo il governo cinese, essere

---

[1] Talune difficoltà sono state sollevate a proposito dei passaporti dei missionari cattolici. Questi talora, essendo cittadini di uno Stato rappresentato da una propria legazione a Pechino, ottengono un passaporto per l'interno dalla legazione di uno altro Stato esercitante il protettorato cattolico. Un tale passaporto indica il suo detentore, anche quando sia suddito di Stato diverso da quello rappresentato dalla legazione che lo conferisce, come « nostro concittadino ». Tale facoltà concorrente con quella della legazione nazionale, può generare confusioni e conflitti nei riguardi della protezione e degli eventuali reclami. Per eliminare tali pericoli, il governo cinese aveva aperto negoziati, sotto il pontificato di Leone XIII, per la istituzione di una rappresentanza della Santa Sede a Pechino, e successivamente non cessò di studiare la questione, sopratutto col fine di eliminare la concorrenza delle protezioni, o di specializzare le protezioni di carattere religioso.

[2] Koo, *loc. cit.*, pag. 282.

limitato ai sudditi degli Stati aventi colla Cina rapporti convenzionali assicuranti quei privilegi direttamente o implicitamente per effetto della clausola della nazione più favorita. Ma successivamente i privilegi furono estesi anche ai sudditi di quegli Stati, non legati da alcun trattato colla Cina, che, coll'assenso di questa, abbiano affidata nel suo territorio la tutela dei propri interessi e di quelli dei propri sudditi ai rappresentanti di uno Stato avente colla Cina un trattato. In tal caso si ammette che le disposizioni del trattato stipulato dalla Cina collo Stato che assume la tutela, si applichino ai sudditi dell'altro Stato cui la tutela viene estesa.

Ed anche nel caso che a tale provvedimento di rappresentanza non si sia ricorso, si è finito per far ammettere dal governo cinese che anche gli stranieri non protetti da un trattato, residenti nelle località aperte della Cina, non vi siano sottoposti al diritto cinese, ma vengano giudicati da una Corte mista. Sicchè il diritto comune degli stranieri in Cina, sviluppatosi sulla base dei trattati, importa che la facoltà di residenza nelle località aperte competa a tutti gli stranieri, indipendentemente dalla esistenza di un trattato fra la Cina e lo Stato cui essi appartengono; che i benefici di un trattato possano estendersi anche ai sudditi di uno Stato senza rapporti convenzionali colla Cina, per effetto della tutela di quei sudditi residenti nel territorio cinese affidato ai rappresentanti di un altro Stato che abbia colla Cina un trattato; e che anche ai residenti stranieri in Cina, non tutelati direttamente o mediatamente dalle clausole dei trattati, si estendano in parte le garanzie giurisdizionali che da questi derivano.

La Cina, nell'ammettere tali interpretazioni estensive delle garanzie degli stranieri, non ha fatto che un tentativo di riserva nel 1908, a proposito della protezione degli interessi ottomani assunta nel suo territorio dalla Germania. Avuta dalla legazione tedesca la notificazione della assunzione di tale rappresentanza degli interessi ottomani, il go-

verno cinese rispondeva d'essere ben disposto a ricevere le comunicazioni del governo ottomano col mezzo della legazione tedesca, ma di non poter ammettere la protezione tedesca dei sudditi ottomani in Cina; e ciò non solo per la mancanza di trattati fra questa e la Turchia, ma anche e sopratutto per l'impossibilità di concedere in Cina privilegi di estraterritorialità a favore di uno Stato che subisce nel suo territorio, al pari della Cina, i privilegi di estraterritorialità degli stranieri che vi risiedono.

A tali obbiezioni veniva a mancare il fondamento nel 1914 colla abolizione delle capitolazioni da parte della Turchia. In ogni modo esse non costituivano che una eccezione, giustificata dalle condizioni peculiari dello Stato che reclamava il godimento dei privilegi, a quello che si potrebbe dire ormai il diritto comune degli stranieri in Cina.

Per effetto di tali privilegi, non solo gli stranieri si trovavano in Cina eccezionalmente sottratti all'impero d'una gran parte del diritto vigente in quello Stato ed alla azione delle autorità cinesi, ma anche nei rapporti fra loro, tutto un microcosmo di diritto internazionale privato, era suscitato nei porti cinesi aperti al commercio europeo, dove tutte le regole delle leggi europee circa i diritti degli stranieri, la competenza, l'applicazione delle leggi civili e la esecuzione delle sentenze, trovavansi l'una in cospetto dell'altra nel medesimo territorio.

A tali rapporti i singoli Stati dovevano provvedere con disposizioni introdotte nelle rispettive leggi e nei regolamenti consolari, o con provvedimenti particolari. La Gran Bretagna vi provvedeva ottimamente determinando, con varii « Orders in Council » a quali condizioni uno straniero sarebbe stato ammesso ad agire contro un inglese davanti le Corti britanniche; come si sarebbero dovute ammettere e regolare le azioni riconvenzionali; e quali garanzie avrebbe dovuto fornire lo straniero del rispetto della eventuale sentenza e delle condizioni materiali della sua ese-

cuzione.[1] Ma tuttociò, benchè costituisca un'invasione del campo riservato esclusivamente, in ogni paese di civiltà europea, alla sovranità territoriale, non offende ancora gravemente uno Stato che non abbia un concetto della sovranità, e del suo contenuto e delle sue funzioni, corrispondente in tutto a quello che prevale in Europa.

La suscettibilità di quello Stato comincia ad essere ferita, perchè son lesi e minacciati i diritti e gli interessi dei singoli sudditi suoi, quando, anche nei rapporti giuridici relativi a questi ultimi, si voglia attribuire una parte preponderante alla giurisdizione consolare. E ciò appunto si è voluto fare dagli Stati di coltura europea nei rapporti colla Cina, estendendo, anche nei processi misti, l'orbita della giurisdizione consolare oltre il massimo limite raggiunto da questa nell'Impero ottomano.

---

4. — Giurisdizione consolare nelle controversie fra stranieri ed indigeni.

Il Trattato di Nanking non attribuiva la giurisdizione ai consoli britannici in Cina ;[2] ma quella risultava esplicitamente dalle « General Regulations » annesse al Trattato di commercio, preannunciato dal Trattato di Nanking del 1842, stipulato il 26 giugno 1843 ed entrato in vigore il 27 luglio dello stesso anno. Quelle stipulazioni contenevano le prime regole relative alla giurisdizione nei processi misti derivanti, fra sudditi dei due Stati, da controversie sorte

[1] The China and Japan Order in Council 1881, art. 47, *a*, *c*, *e*, *f*, e *g*; the China, Japan and Corea Order in Council 1886, art. 2. Ved. Legge consolare italiana, articolo 20, 65 e 76.

[2] Trattato di Nanking del 29 agosto 1842, art. 2, II al. « And Her Majesty the Queen will appoint superintendents or consular officers to reside at each of the above named cities or towns (i cinque porti) to be the medium of communication between the chinese authorities and the said merchants and to see that the just duties and other dues of the chinese government, as hereafter provided for, are duly discharged by Her Britannic Majesty's subjects ».

nella medesima località dell'Impero. In tale rapporto era pur attribuita all'autorità consolare britannica una competenza eccessiva in cospetto degli evidenti diritti della sovranità territoriale; e ciò tanto nel caso di litigi eventuali fra marinai inglesi e sudditi cinesi in ogni località consentita come ancoraggio alle navi britanniche,[1] quanto nel caso di controversie che fossero insorte fra sudditi cinesi e negozianti britannici residenti nei porti aperti al commercio straniero. Alla risoluzione di tali ultime controversie così provvedeva l'art. 13 dello stesso Trattato di commercio:

« Ogni qualvolta un suddito inglese abbia ragione di reclamo contro un cinese, dovrà anzitutto presentarsi al Consolato e specificarvi il proprio reclamo. Il console dovrà allora esaminare a fondo la controversia ed adoperarsi a dirimerla amichevolmente. Nello stesso modo, se un cinese avesse argomento di reclamo (*reason to complain of*) contro un suddito britannico, il console vi ascolterà egualmente il suo ricorso e procurerà di accomodare in via amichevole il litigio.... Se malauguratamente insorgesse una controversia che il console non riuscisse a comporre amichevolmente, egli richiederà allora l'assistenza di un ufficiale cinese, così da poter esaminare insieme la questione e giudicarne secondo le regole dell'equità ».[2]

Successivamente il Trattato supplementare anglo-cinese firmato ad Humon-sciai l'8 ottobre 1843, provvedeva ad organizzare reciprocamente l'assistenza giudiziaria nei riguardi dei sudditi cinesi e britannici nel territorio cinese e in quello del nuovo possedimento inglese di Hong-Kong.[3] Anche nel-

---

[1] Trattato di commercio art. 12. V. Racc. cit., vol V, pag. 132: « At any place selected for the anchorage of the English merchantships, there may be appointed a subordinate consular officer of approved good conduct to exercise due control over the seamen and other. He must exert himself to prevent quarrels between the English seamen and natives, this being of the utmost importance. Should anything of the kind unfortunately take place, he will in like manner do his best to arrange it amicably ».

[2] Così anche il Trattato anglo-cinese del 1858, art. 17.

[3] MARTENS-MURHARD, *N. R.*, vol. V, pag. 598-99. Trattato supplementare, ecc. Art. 15: « Se i sudditi cinesi, recandosi ad Hong-Kong per dedicarvisi al commercio, vi contraessero debiti, si provvederà ad esigere il rimborso di quei debiti col mezzo

l'organizzare tale assistenza reciproca si poneva però la Cina in condizione di inferiorità verso la Gran Bretagna. Infatti era attribuita alle autorità britanniche di Hong-Kong, sia quanto al procedimento giudiziario contro sudditi britannici debitori di cinesi colà riparati dal territorio cinese, sia quanto alle condizioni relative alle prove dei loro debiti contratti in territorio cinese verso indigeni, ed alle prove che dovevano prodursi della esistenza e della sussistenza dei debiti stessi, una pienezza di poteri che non era attribuita con completa reciprocità alle autorità cinesi nel loro territorio.

Tutte le garanzie derivanti da tali stipulazioni erano limitate a quei sudditi britannici che apertamente venissero di passaggio o risiedessero per esercitare il commercio in uno dei cinque porti. Quelli che avessero tentato di fare clandestinamente il commercio nei porti non aperti, o che comunque avessero tentato d'introdurre opio od altri articoli di contrabbando in Cina, erano abbandonati senza protezione al rigore del governo cinese.[1]

Anche in questi limiti di luogo e di persone, la Cina era però obbligata da tali nuove stipulazioni ad ammettere nel proprio territorio, da parte della rappresentanza consolare britannica, l'esercizio di una autorità eccessiva, immediatamente lesiva dei diritti d'ordine privato dei sudditi cinesi e degli interessi loro e dello Stato cui appartenevano. Quindici anni prima di obbligarsi a non qualificare come barbari, nei propri atti ufficiali interni, lo Stato britannico ed i suoi

---

delle Corti di giustizia inglesi di quella località ; ma se il debitore cinese fosse fuggito o fosse noto ch'egli possedesse proprietà mobili od immobili in territorio cinese, la regola stabilita dalla quarta clausola dei regolamenti generali del commercio (abolizione della solidarietà delle obbligazioni dei negozianti cinesi d'una località) sarà applicabile a questo caso speciale, e, su domanda dei consoli britannici e d'accordo con loro, le autorità cinesi dovranno fare ogni sforzo perchè giustizia sia resa fra le parti. In applicazione dello stesso principio, se un negoziante britannico contraesse debiti in uno dei porti cinesi aperti al commercio straniero, e successivamente fuggisse ad Hong-Kong, le autorità britanniche, non appena ne avranno avuta domanda dagli ufficiali governativi cinesi, e sarà stata loro comunicata una enumerazione di quei debiti colle evidenti prove della loro sussistenza, apriranno una inchiesta su tali reclami, e se li giudicheranno fondati, obbligheranno il debitore a darvi soddisfazione fino alla concorrenza di tutto il suo avere ».

[1] Art. 33 del Trattato supplementare anglo-cinese dell'8 ottobre 1843.

sudditi,[1] la Cina si obbligava a riconoscere questi privilegi e ad ammettere nei rappresentanti britannici un'autorità incompatibile col pieno esercizio della sua sovranità territoriale.

In territorio cinese un'autorità straniera era dichiarata l'unica competente a tentare la conciliazione; ed a quella dovea rivolgersi da prima l'attore, fosse questo straniero o suddito dello Stato. Quando il litigio non si fosse potuto conciliare, la magistratura cinese interveniva; ma non di propria autorità e per diritto proprio ed esclusivo, nemmeno quando il convenuto fosse stato un cinese. Vi interveniva, anche in questo caso, come in quello di un europeo convenuto da attore cinese, quale cooperatrice della magistratura consolare e per iniziativa ed in seguito ad invito di quest'ultima. E questa magistratura mista sedente in territorio cinese per giudicare di obbligazioni sorte nello stesso territorio, non doveva applicare, secondo le regole generali del diritto, la legge territoriale cinese, e nemmeno, secondo una regola eccezionale, che pur non sarebbe stata senza argomenti di difesa, la legge esplicitamente o tacitamente preferita dalle parti o quella del convenuto, ma bensì le *regole dell'equità*. Nè è difficile comprendere come, nella cooperazione di due magistrati di così diversa origine e di così diversa coltura, il criterio informatore di tali regole di equità non potesse riuscire sempre uniforme; e come, dato l'indirizzo assunto dalle Potenze d'Europa nei loro rapporti colla Cina, e la parte preponderante ch'era assegnata all'ufficiale consolare in tale procedura relativa ai processi misti, il criterio di equità dell'ufficiale consolare dovesse finir per prevalere sempre, anche quando si fosse trattato di un convenuto cinese e pertanto di un caso di evidente ragione di prevalenza della legge e della competenza territoriale.

---

[1] Trattato del 26 giugno 1858, art. 51: « It is agreed that henceforth the character I 夷 = (barbaro) shall not be applied to the government or subjects of Her Britannic Majesty in any chinese official document issued by the chinese authorities in the capital or in the provinces ».

La disposizione suaccennata del Trattato inglese era riprodotta in quello francese di Whampoa del 1844,[1] colla differenza che, invece del solo criterio dell'equità, era prescritto al Tribunale misto di giudicare « suivant la justice et l'équité ».[2] Analoga era la forma del Trattato cinese cogli Stati Uniti del 1858,[3] la quale non faceva che riprodurre quella già adottata dagli articoli 24 e 25 del Trattato di Wanghea del 1844 [4] e ch'era stata già riprodotta nel Trattato colla Svezia e Norvegia del 1847.[5] La stessa soluzione pareva adottata, quantunque con una formula molto più vaga, dagli articoli 2 e 7 del Trattato colla Russia del 25 giugno 1851 per regolare il commercio fra Ilì (Kuldja) e Tarbagatai (Tchugutciak). L'art. 2 infatti dispone che.... « in caso di conflitti fra sudditi dell'una e dell'altra Potenza, ciascuno

---

[1] Art. 25. Cfr. art. 10: « Si des chinois deviennent débiteurs de capitaines ou de négociants français et leur font éprouver des pertes.... les français.... devront en faire part à leur consul, qui en donnera communication à l'autorité locale; et celle-ci, après avoir examiné l'affaire, fera ses efforts pour contraindre les prévenus à satisfaire à leurs engagements suivant les lois.... Si des français trompaient des chinois, ou ne leur payaient pas les marchandises, le consul français s'efforcera de la même manière de réintégrer les chinois ».

[2] Cfr. l'art. 35 del Trattato franco-cinese di Tientsin del 1858, dove si ritorna alla formula inglese, accennando al solo criterio di equità; e la versione dello Herstlett dell'art. 25 del Trattato di Whampoa, *loc. cit.*

[3] Art. 28: « If controversies arise between citizens of the United States and subjects of China, which cannot be amicably settled otherwise, the same shall be examined and decided conformably to justice and equity by the public officers of the two nations acting in conjunction ». Anche in questo Trattato era d'altronde attribuita preponderanza all'autorità consolare su quella indigena, perchè lo stesso art. 28, mentre stabiliva che un cittadino americano, se doveva indirizzare comunicazioni alle autorità cinesi, non lo potesse fare che col tramite del proprio console, ammetteva d'altronde che a quest'ultimo un suddito cinese potesse indirizzarsi anche direttamente dandone soltanto notizia alla magistratura locale. L'art. 24 stabiliva che il creditore americano dovesse agire per il ricupero del suo credito presso l'autorità locale col mezzo del proprio console, mentre per il creditore cinese si disponeva che potesse rivolgersi direttamente al console americano o citare senz'altro il debitore americano davanti al Tribunale consolare di quest'ultimo. Cfr. l'art. 24 del Trattato di Wanghea del 1844, secondo il quale in tali comunicazioni l'azione intermediaria dell'autorità nazionale di chi ne prendeva l'iniziativa, era pattuita nei due casi con piena reciprocità.

[4] Art. 25 del Trattato di Wanghea: « Tutte le questioni fra cittadini degli Stati Uniti o fra quelli e sudditi di altri Stati, saranno regolate senza avere riguardo ai cinesi e senza alcun intervento da parte loro ».

[5] Art. 24, Herstlett, *op. cit.*, 1896, pag. 380-384.

dei suoi agenti [1] deciderà secondo giustizia gli affari dei suoi nazionali ».[2]

E secondo l'articolo 7.... « in caso di dissensi, di contestazioni o di altri incidenti di poca importanza, fra sudditi rispettivi, il console russo e il funzionario cinese menzionati dianzi si presteranno con ogni cura alla decisione della controversia ». Nel Trattato russo-cinese di Tientsin del 13 giugno 1858, lo stesso sistema era esteso a tutti i rapporti giuridici fra sudditi russi e cinesi, nelle località aperte della Cina, dall'art. 7, secondo il quale, « ogni litigio fra sudditi russi e cinesi nei porti e città aperte, sarà esaminato dalle autorità cinesi di concerto col console russo o l'agente che rappresenterà l'autorità del governo russso nella località ».

Il Trattato colla Russia del 14 novembre 1860, che aveva una grande importanza politica in quanto determinava le frontiere orientali dei due Stati e faceva progredire lo stabilimento della Russia sul Pacifico, regolava anche il commercio continentale in tutta quella regione e specialmente fra Kiachta e Pechino e ad Urga e Kalgan. Era inoltre proclamata completa libertà di transito e di commercio lungo tutta quella frontiera ed era attribuita ai russi la facoltà illimitata di penetrare in Cina a scopo di commercio, « purchè non si riunissero simultaneamente in numero superiore ai duecento nella medesima località ».[3]

Anche per i litigi che sorgessero fra questi mercanti e gli indigeni v'era provveduto ad eliminare o ad ammettere al massimo come sussidiaria l'azione dell'autorità locale, dall'art. 8 [4] che disponeva : « I litigi, rivendicazioni ed altri malintesi dello stesso genere insorgenti fra mercanti a proposito d'affari commerciali, saranno regolati dagli stessi

[1] Art. 4 : « I mercanti russi avviati sia ad Ili (Kuldija) sia a Tarbagatai (Tchugutchak) saranno accompagnati da un sindaco (Karavanbascha) ».

[2] HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 305-309.

[3] Art. 4 e 5, HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 320-321. CORDIER, *Histoire des rélations de la Chine avec les Puissances occidentales*, vol. I, pag. 96-97, Paris, Alcan, 1901.

[4] HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 322-323.

mercanti col mezzo di arbitri scelti fra loro; i consoli e le autorità locali dovranno limitarsi a cooperare al componimento amichevole senza assumere alcuna responsabilità relativa alle rivendicazioni.... In caso di inadempimento di contratti, il console e il capo locale prenderanno le misure necessarie ad indurre le parti ad adempiere esattamente le loro obbligazioni. Le contestazioni non relative ad affari di commercio fra mercanti.... come litigi, reclami, ecc., saranno giudicate di mutuo consenso dal console e dal capo locale.[1]

Il Trattato russo-cinese del 12 febbraio 1881 riassunse e modificò tutte queste disposizioni, relative ai processi misti, nell' art. 11 che dispone: « Toutes les affaires qui surgiront sur territoire chinois, au sujet de transactions commerciales ou autres, entre les ressortissant des deux États, seront examinées et réglées, d'un commun accord, par les consuls et les autorités chinoises. Dans les litiges en matière de commerce, les deux parties pourront terminer leurs différends à l'amiable, au moyen d'arbitres choisis de part et d'autre. Si l'entente ne s'établit pas par cette voie, l'affaire sera examinée et réglée par les autorités des deux États. Les engagements contractés par écrit, entre sujets russes et chinois, relativement à des commandes de marchandises, au transport de celles-ci, à la locations de boutiques, de maisons et d'autres emplacements, ou relatifs à d'autres transactions du même genre, peuvent être présentés à la légalisations des consulats et des administrations supérieures locales qui sont tenus de légaliser les documents qui leur sont présentés. En cas de non exécution des engagements contractés, le consul et les autorités chinoises, aviseront aux mesures capables d'assurer l'exécution de ces obbligations ».[2]

La Russia era ormai lo Stato i cui sudditi dovevano trovarsi in più varie e più frequenti occasioni di litigio con sudditi cinesi.

---

[1] Il Trattato è redatto nel testo russo cui è annessa una traduzione cinese.
[2] Questo Trattato è stato redatto e firmato in tre testi: russo, cinese e francese.

Nei porti aperti i russi aveano infatti gli stessi diritti, quanto al commercio, e le stesse immunità garantite agli altri stranieri. Ma nell'interno, la Russia disponeva esclusivamente verso la Cina d'una frontiera continentale che, a così dire, ne avvolgeva la maggior parte del territorio, e dalla quale ai sudditi russi era concessa una facoltà illimitata di penetrazione commerciale da 35 punti enumerati nell'annesso all'art. 2 del Regolamento per il commercio continentale aggiunto al Trattato del 1881. Ed anche a tutti questi rapporti connessi col commercio continentale, era esteso il medesimo sistema: eliminazione della competenza esclusiva delle autorità locali; per i litigi dipendenti da contrattazioni verbali, scelta fra il giudizio arbitrale e quello collettivo delle due rispettive autorità; per i litigi dipendenti da contrattazioni scritte e legalizzate, sia dai consoli, sia dalle autorità locali, competenza concorrente e coordinata degli uni e delle altre.

Quest'ultimo principio era affermato la prima volta, nei rapporti colla Germania, dall'art. 35 del Trattato colla Prussia e gli Stati della Confederazione Germanica, del 2 settembre 1861;[1] dall'art. 17 del Trattato colla Danimarca del 13 luglio 1863,[2] dall'art. 6 del Trattato coll'Olanda del 6 ottobre 1863,[3] dall'art. 12 del Trattato colla Spagna del 10 ottobre 1864,[4] dall'art. 16 del Trattato col Belgio del

---

[1] Il Trattato fu redatto in cinese, tedesco e francese, art. 35: « Lorsqu'un sujet des États allemands contractants aura quelque motif de plainte contre un chinois, il devra d'abord se rendre chez l'agent consulaire et lui exposer se griefs.

» L'agent consulaire, après avoir examiné l'affaire, s'efforcera de l'arranger à l'amiable. De même quand un chinois aura à se plaindre d'un sujet d'un des États allemands contractants, l'agent consulaire écoutera sa réclamation avec intérêt et cherchera à ménager un arrangement à l'amiable. Mais si, dans l'un ou l'autre cas, la chose était impossible, l'agent consulaire requerra l'assistance du fonctionnaire chinois compétent, et tous deux conjointement statueront suivant l'équité ». Art. 37 corrisp. alla disposizione dell'art. 8 del Trattato russo-cinese del 1860 cit. a pag. 43.

[2] Come l'art. 17 del Trattato inglese del 1858.

[3] Art. 6 « .... in case of disputes between the Netherland subjects and chinese, the authorities on both sides shall endeavour to bring parties to an amicable arrangement, but if they do not succeed, they shall confer with each other and decide according to justice ».

[4] Come il precedente.

2 novembre 1865,[1] dall'art. 17 del Trattato coll'Italia del 26 ottobre 1866,[2] dall'art. 38 del Trattato coll'Austria del 2 settembre 1869,[3] dall'art. 12 del Trattato col Perù del 26 giugno 1874,[4] dall'art. 9 del Trattato col Brasile del 3 ottobre 1881,[5] e dall'art. 51 del Trattato col Portogallo del 1º dicembre 1887,[6] dall'art. 2 del Trattato anglo-siamese del 15 aprile 1856[7] e dall'art. 2 della Convenzione commerciale del settembre 1882 fra la Cina e la Corea,[8] che però ammetteva il giudizio misto soltanto nelle azioni intentate da un cinese contro un coreano in Corea, e riservava la competenza delle autorità cinesi, sia per tutti i giudizi misti in territorio cinese, sia per quelli in cui il convenuto fosse stato cinese in territorio coreano.[9] In

---

[1] Come il precedente.

[2] « .... Se un italiano abbia motivo di lagnanza contro un cinese, egli si recherà al consolato ed esporrà la sua querela. Il console, esaminato il merito del caso, procurerà di dare una soluzione amichevole. Parimente se un cinese abbia motivo di lagnanza contro un italiano, il console ascolterà la sua deposizione e non mancherà possibilmente di trovare un accordo.

» Se la querela sia di tale natura che il console non riesca a comporla amichevolmente, egli chiederà l'assistenza delle autorità cinesi, ed insieme a queste, esaminato il fatto, giudicherà con equità ». Cfr. art. 17 del Trattato anglo-cinese del 1858.

[3] Cfr. art. 17 del Trattato inglese del 1858.

[4] Cfr. art. 6 del Trattato olandese.

[5] Cfr. art. 10 riservante il principio della personalità della legge e della giurisdizione.

[6] Art. 51. « .... the portuguese consul and chinese authorities will hold a joint investigation of the case, and decide it with equity, applying each the laws of his own country according to the nationality of the defendant ». Il Trattato col Portogallo è redatto in cinese, portoghese ed inglese; ed in caso di divergenza d'interpretazione fra le due prime redazioni, era ritenuta decisiva la formula del testo inglese.

[7] Art. 2. « All disputes arising between British and Siamese subjects shall be heard and determined by the consul in conjunction with the proper siamese officers ».

[8] HERSTLETT, ed. 1896, *loc. cit.*, pag. 128-129.

[9] Art. 2: « .... in all civil cases, if a Corean subject appears as a plaintiff against a Chinese subject as defendant, the Chinese commercial Government Agent is to.... act as Judge. If a Chinese subject appears as plaintiff against a Corean subject as defendant, the Corean authorities, will hand over the accused to the Chinese Commercial Government agent (*nb.* questa disposizione è comune all'imputato in materia penale e al convenuto in materia civile) for joint investigation and trial according to law. On the other hand all such civil and criminal cases as may arise with Corean merchants at any of the open ports in China, will be tried according to law by the Chinese local authorities irrespective of the nationality of either the plaintiff or the defendant.... The Corean Government agent.... will be allowed.... to appeal to the high authorities for a revision of the verdict on behalf of the Corean subject concerned, should the latter not ne satisfied with the decision given ».

tutti questi Trattati era poi provveduto perchè, ogni qualvolta sudditi cinesi fossero interessati in un litigio fra stranieri della stessa o di diversa nazionalità, anche le autorità cinesi potessero intervenire nel procedimento.[1]

Così si distinguevano i processi misti nei quali attore e convenuto siano l'uno indigeno e l'altro europeo e nei quali il giudizio debba essere, secondo i Trattati, o misto o riservato al giudice del convenuto, dai processi fra parti appartenenti alla stessa nazionalità, nei quali il giudizio era riservato esclusivamente alla magistratura nazionale.[2]

Se in questi ultimi processi siano interessati sudditi dell'altro Stato, alla magistratura rispettiva, ordinaria o consolare, si attribuiva facoltà non di partecipare al giudizio, ma di seguirne lo svolgimento e di chiedere copia d'ogni atto

---

[1] L'art. 15 del Trattato coll'Italia, dopo aver sottratto ad ogni conoscenza delle autorità cinesi i litigi fra italiani e stranieri d'altra nazionalità, soggiunge: « Ma se sudditi cinesi siano compromessi nel litigio, le autorità cinesi interverranno in ogni caso al procedimento in conformità degli articoli 16 e 17 » (cioè come nelle controversie fra italiani e cinesi). — Cfr. l'art. 15 ultimo capov. del Trattato danese del 1863, l'art. 12 del Trattato spagnuolo del 1864, l'art. 40 del Trattato austriaco del 1869, l'art. 14 al. 2 del Trattato peruviano del 1874 e l'art. 11 del Trattato brasiliano del 1881. Convenzione supplementare anglo-siamese del 13 maggio 1856: « That in all cases in which Siamese or British subjects are interested, the Siamese authorities in one case, and the British Consul in the other, shall be at liberty to attend at and listen to, the investigation of the case ».

[2] Questa ha in tali casi competenza assoluta ed esclusiva. E, secondo il diritto inglese, lo ha anche in materia di proprietà di navi, ogniqualvolta la verifica della proprietà porti ad infirmare il carattere nazionale della nave. V. sentenza del 12 maggio 1909 del Comitato giudiziario del Consiglio Privato britannico a proposito del Maori King, registrato a Shanghai in nome di un inglese che risultò il prestanome di una ditta russa. In tal caso la nave, a termini dell'art. 69 del Merchant Shipping Act del 1894, era passibile di confisca. E la confisca era stata infatti pronunciata con sentenza del 23 aprile 1908 dalla Corte Suprema britannica per la Cina e la Corea sedente a Shanghai. Gli interessati appellarono al Consiglio Privato contro il Console Generale britannico a Shanghai, che aveva promosso quel giudizio. E il Comitato giudiziario accolse l'appello perchè l'art. 76 dello stesso Atto attribuisce la competenza al sequestro della nave agli ufficiali consolari britannici, ma riserva la giurisdizione in tale materia soltanto all'Alta Corte in Inghilterra e in Irlanda, alla Court of Session in Scozia, ed alle Corti d'Ammiragliato coloniali, ma non la estende anche alle Corti di giustizia britanniche stabilite fuori del territorio dell'Impero. In tal caso restava ferma la competenza esclusiva dei giudici britannici, e la Corte Suprema britannica di Shanghai era dichiarata incompetente in confronto non di una Corte cinese o straniera, ma di un'altra Corte britannica competente per ragione di territorio. V. « Times Law Report », 13 maggio 1909: Judicial Committee of the Privy Council: The owners of and parties interested in the Steamship Maori King vers. His Britannic Majesty's Consul General at Shanghai.

della procedura. A tale distinzione si ispirava, nei rapporti fra la Francia e il Siam, la Corte d'appello della Cocincina il 16 agosto 1907 ritenendo la incompetenza del Tribunale consolare francese di Bangkok in una controversia fra siamesi, circa la successione di un cinese protetto francese.[1]

Nei rapporti relativi alle società per azioni, si è poi convenuto fra la Gran Bretagna e la Cina, nel Trattato Mackay del 1902, che la loro Carta d'incorporazione ed i loro Statuti ne determinino la nazionalità, indipendentemente da quella degli azionisti, sicchè gli azionisti cinesi d'una società per azioni britannica o quelli britannici d'una società per azioni cinese operante in Cina, non possano pretendere che dalla loro nazionalità derivi, quanto alla ricerca della legge da applicarsi, un carattere misto alle controversie relative alla società o insorte, circa i loro diritti ed obbligazioni come azionisti, fra loro e la società di cui sono azionisti in territorio cinese.[2]

La Convenzione di Cefù del 13 settembre 1876, ratificata dieci anni più tardi, modificò notevolmente questo sistema dei giudizi misti nei rapporti fra la Cina e la Gran Bretagna, sostituendovi il principio della competenza esclusiva del giudice del convenuto e dell'applicazione del diritto del giudice stesso, senza la cooperazione del giudice dell'attore, ammesso soltanto ad assistere al procedimento ed a

---

[1] « Journ. de dr. int. privé », 1910, pag. 292-94.

[2] Trattato di commercio anglo-cinese del 5 settembre 1902, art. 4: « .... Poichè è di massima importanza che tutti gli azionisti di una società per azioni siano in condizioni di perfetta uguaglianza, in quanto riguarda le reciproche obbligazioni, la Cina consente che i sudditi cinesi i quali siano ora o possano diventare in seguito azionisti d'una compagnia per azioni inglese, siano considerati come aventi accettato, col solo fatto d'esserne diventati azionisti, la Carta di incorporazione o il memorandum e gli Statuti di quella compagnia, e i relativi regolamenti, secondo l'interpretazione dei Tribunali britannici.

» La Cina s'impegna inoltre a far sì che i Tribunali cinesi obblighino gli azionisti cinesi ad uniformarvisi, se una azione fosse intentata a tal fine, a condizione però che la loro responsabilità non sia nè diversa, nè più estesa di quella di azionisti inglesi della stessa compagnia. Dal canto suo il governo britannico, s'impegna a far sì che i sudditi inglesi che abbiano collocato capitali nelle compagnie cinesi siano tenuti alle stesse obbligazioni degli azionisti cinesi delle stesse compagnie ». V. Anche Trattato addizionale di Commercio cino-giapponese dell'8 novembre 1903, art. 4.

sorvegliarne la regolarità.[1] In questo significato, del tutto diverso da quello prima d'allora attribuitole, è interpretata la disposizione del Trattato di Tientsin relativa all'azione combinata nei giudizi misti.[2]

Così disponeva anche il Trattato del 26 novembre 1883 fra la Gran Bretagna e la Corea, adottando la giurisdizione del convenuto non solo per le eventuali controversie insorte in Corea fra i sudditi rispettivi, ma anche per quelle che insorgessero fra le autorità d'un paese e i sudditi dell'altro.[3] Sicchè il governo coreano per far valere non solo i propri diritti, d'indole privata e patrimoniale, ma quelli altresì che gli competevano a titolo di pubblica amministrazione, era tenuto a presentarsi come attore ad una magistratura straniera, mentre in Egitto, almeno, il governo locale deve adire un Tribunale che è bensì composto in parte preponderante d'elementi stranieri, ma che, per l'investitura dei giudici e la promulgazione dei codici, può considerarsi almeno formalmente come Tribunale territoriale, e che, in ogni modo, per la composizione sua, se non è effettivamente una magistratura dello Stato, non può dirsi nemmeno una magistratura del paese del convenuto contro il quale lo Stato debba agire.

---

[1] Convenzione di Cefù. Sezione II, Official Intercourse, art. 3 : «.... It is further understood that, so long as the laws of the two countries differ from each other, there can be but one principle to guide judicial proceedings in mixed cases in China, namely that the case is tried by the official of the defendant's nationality; the official of the plaintiff's nationality merely attending to watch the proceedings in the interest of justice. If the officer so attending is dissatisfied with the proceedings, it will be in his power to protest against them in detail. The law administered will be the law of the officer trying the case. This is the meaning of the words *hui t'ung*, indicating combined action in judicial proceedings, in article XVI of the Treaty of Tientsin; and this is the course to be respectively followed by the officers of either nationality ».

[2] L'art. citato della Convenzione di Cefù si riferisce veramente all'art. 16 del Trattato di Tientsin del 1858 relativo ai giudizi in materia penale, che già ammetteva la competenza esclusiva del giudice dell'imputato, mentre il principio della personalità della legge e della giurisdizione proclamato da quell'articolo modifica la disposizione dell'art. 17 del Trattato di Tientsin, che, in materia civile e commerciale, ammetteva l'azione combinata delle due autorità.

[3] Art. 3, al. 2 : « If the Corean authorities or a Corean subject makes any charge or complaint against a British subject in Corea, the case shall be heard and decided by the British judicial authorities. If the British authorities or a British subject makes any charge or complaint against a Corean subject in Corea, the case shall be heard and decided by the Corean authorities ».

Ma se, per questa estensione delle sue conseguenze, la nuova disposizione è criticabile, certo però, nei rapporti litigiosi fra privati, è preferibile alla cooperazione, antecedentemente adottata ed imperfettamente organizzata, delle due autorità. E ciò tanto più inquantochè la sorveglianza dei procedimenti consentita al giudice della nazionalità dell'attore, era organizzata così che dovesse riuscire effettiva, ed era concessa alle due parti con piena reciprocità.[1]

Gli Stati Uniti sostituivano pure la disposizione dell'articolo 28 del Trattato colla Cina del 1858 [2] relativa ai processi misti, coll'articolo 4 del Trattato di Commercio del 17 novembre 1880 [3] e coll'articolo 4 del Trattato colla Corea del 22 maggio 1883, che riservavano quei processi al giudice del convenuto, obbligato a deciderli secondo la propria legge, e riservavano al giudice dell'attore, con piena reciprocità, la facoltà di sorvegliare il procedimento e di protestare eventualmente contro la sentenza. È certo che, adottando un tale sistema, si attribuivano, in quanto alla procedura, eguali garanzie alle due parti, senza soverchiamente avvilire lo Stato e la magistratura territoriale in cospetto degli stranieri e dei loro rappresentanti. La indicazione della legge del convenuto come quella che doveva applicarsi, contribuiva poi non poco alla

---

[1] Art. 3, al. 8: « In all cases either civil or criminal, tried, either in Corean or British Courts in Corea, a properly authorized official of the nationality of the plaintiff or prosecutor, shall be allowed to attend the hearing, and shall be treated with the courtesy due to his position. He shall be allowed, whenever he thinks necessary, to call, examine, and cross-examine, witnesses, and to protest against proceedings or decisions ».

[2] V. pag. 42. n.° 3.

[3] Art. 4: « When controversies arise in the Chinese Empire between citizen of the United States and subjects of His Imperial Majesty, which need to he examined and decided by the public officers of the two nations, it is agreed between the Governments of the United States and China that such cases shall be tried by the proper official of the nationality of the defendant. The properly authorized official of the plaintiff's nationality shall be freely permitted to attent the trial, and shall be treated with the courtesy due to his position. He shall be granted all proper facilities for watching the proceedings in the interests of justice. If he so desires, he shall have the right to be present, to examine and to cross-examine witnesses. If he is disatisfied of the proceedings, be shall he permitted to protest against them in detail. The law administered will be the law of the nationality of the officer trying the case ».

chiarezza della clausola e della sua applicazione. Infatti, secondo le formule antecedentemente adottate,[1] o si disponeva che le due magistrature avessero dovuto decidere secondo «l'equità» e restava incerto, nella cooperazione di due magistrati così stranieri l'uno all'altro, quale concetto di equità avrebbe finito per prevalere; o si volevano informate le eventuali decisioni «alla giustizia ed all'equità», e restava pure incerto a quale dei due sistemi così diversi di diritto, avrebbero attinto i giudici il criterio della giustizia; oppure, come nell'articolo 51 del Trattato cino-portoghese nel 1888, si disponeva per «una comune investigazione del caso condotta dai due magistrati, che lo avrebbero deciso con equità applicando ciascuno le leggi del proprio paese secondo la nazionalità del convenuto», e restava pur sempre luogo a non poca incertezza e confusione circa un giudizio di equità che dovea compiersi in comune da due giudici, i quali doveano poi singolarmente applicare il diritto vigente del paese rispettivo.

Nello stesso modo il Giappone modificava i suoi rapporti colla Cina. Il Trattato del 13 settembre 1871 aveva[2] con reciprocità adottato il sistema del giudizio misto iniziato dal console ed accentrato presso di lui.[3] Invece il Trattato di commercio e di navigazione cino-giapponese del 21 luglio 1896, mentre privava gli ufficiali consolari cinesi in Giappone d'ogni diritto di giurisdizione,[4] sui propri connazionali, conservava la giurisdizione giapponese in Cina, e subordinava i litigi misti sorti in Cina fra sudditi dei due Stati, alla competenza del giudice del convenuto.[5]

---

[1] Vedi pag. 38 e segg.

[2] Art. 8, V. HERSTLETT, *op. cit.*, ediz. 1896, pagg. 240-246.

[3] «.... he (the Consul) will write officially to the local authority, and in concert with him, will fairly try the case and decide it».

[4] Art. 3: «.... H. M. the Emperor of China may appoint.... Consuls.... in Japan.... and, saving in the matter of jurisdiction in respect of chinese subjects and property in Japan, which is reserved to the japanese judicial Courts, they shall enjoy the rights and privileges that are usually accorded to such officers».

[5] Art. 20, 21.

Se fosse incontestabile che il sistema della personalità della legge e della giurisdizione applicato dalle Convenzioni suaccennate alle controversie fra stranieri ed indigeni, sia, più del sistema della cooperazione delle due autorità, favorevole ai primi, si potrebbe ritenerlo ormai senza alcun dubbio, per effetto della clausola della nazione più favorita, come un elemento di diritto comune dei territori dell'Estremo Oriente dove vige ancora la giurisdizione consolare. Ma quel sistema, mentre è più corrispondente ad una retta amministrazione della giustizia, può sotto certi rispetti, considerarsi, quando lo si voglia giudicare dal punto di vista della clausola della nazione più favorita, come più favorevole allo Stato asiatico ed al convenuto indigeno, che non allo Stato europeo ed alla parte straniera. Infatti col sistema della cooperazione attiva delle due autorità, la magistratura consolare è il centro del giudizio misto, e lo inizia e vi partecipa attivamente, sia l'attore o il convenuto che stia sotto la sua protezione. Con quel sistema dunque la parte straniera gode del massimo di protezione ; e l'autorità consolare che la protegge può esercitare la massima preponderanza nel giudizio. Col sistema invece della personalità della legge e della giurisdizione, lo straniero convenuto non è maggiormente protetto inquantochè va giudicato dalla rispettiva autorità consolare sotto il controllo dell'autorità indigena, mentre lo straniero attore è protetto meno, inquantochè deve sottoporre la propria azione all'autorità indigena la quale giudica applicando le proprie leggi, sia pure sotto la sorveglianza dell'autorità consolare.

Quantunque tali obbiezioni al nuovo sistema siano, quando bene si esaminino, piuttosto speciose che sostanziali, basta il fatto che taluni Stati aventi colla Cina un regime convenzionale diverso, le facciano proprie, perchè non si possa affermare che l'adozione, fatta dai Trattati surriferiti, della personalità della legge e della giurisdizione ad esclusione dei giudizi comuni, nei processi misti, sia una di quelle disposizioni che possano ritenersi generali ai paesi

dell'Estremo Oriente dove vige la giurisdizione consolare, per effetto della clausola della nazione più favorita. In tal caso infatti, se valessero le riserve e le obbiezioni dianzi riferite, la nazione più favorita sarebbe la Cina e non lo Stato che nel suo territorio si è riservata la facoltà di invocare a proprio beneficio l'applicazione di quella clausola. E infatti nel periodo trascorso fra la stipulazione della Convenzione di Cefù e la sua ratifica, l'articolo 8 della Convenzione supplementare fra la Germania e la Cina riservava la questione della procedura nei giudizi misti ad ulteriori negoziati, che le due parti si dichiaravano disposte ad intavolare, ma che non hanno più avuto luogo. La Francia non teneva dal canto suo verun conto dell'articolo 3 della Convenzione di Cefù nelle « Regole per il commercio alla frontiera del Tonchino », pattuite a Pechino il 25 aprile 1886. Mentre infatti ai cinesi residenti nell'Annam veniva assicurata genericamente da quel Trattato la condizione della nazione più favorita,[1] era stabilito invece che le controversie eventuali insorte in Cina, nei mercati aperti prossimi alla frontiera, fra sudditi cinesi e sudditi francesi od annamiti, dovessero decidersi da una Corte mista composta d'ufficiali cinesi e francesi.

Anche rispetto alla generalità dei rapporti fra cinesi e francesi, continuava ad essere sostenuto in Francia il concetto che i termini della Convenzione di Cefù non possano considerarsi un favore conseguito dai sudditi britannici, e che perciò, nei rapporti fra la Cina e gli altri Stati, debbano continuare ad applicarsi le norme dei rispettivi Trattati. Il Baudez[2] trattando infatti della sezione II art. 3 della Convenzione di Cefù, così rilevava l'estensione colla quale i Tribunali cinesi aveano voluto applicarla : « L'application rigoureuse de cette clause a été réclamée par des Tribunaux chinois qui ont soutenu que l'assesseur étranger n'avait rien à dire aux

[1] Art. 16.

[2] BAUDEZ, *Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine*, Paris, Pedone, 1913, pag. 94-95.

procès. Tout au plus, disaient ces mêmes Tribunaux, l'assesseur peût-il protester en détail et après la séance du Tribunal. De plus ils refusèrent à l'assesseur européen le droit de s'asseoir sur le même banc que les juges et émirent la prétention de placer l'Européen derrière le Tribunal; les Européens refusèrent d'admettre cette thêse ». Egli cita poi, in appoggio di tale rifiuto, l'articolo 16 già citato della Convenzione franco-cinese del 1886, ed assumendo tale soluzione come generale, conclude:[1] « Aussi est il permis de croire que la France a eu jusqu'ici raison de ne pas vouloir abandonner la procedure du Traité de Tientsin de 1858 ». Secondo il Baudez, dunque, « il semble[2] bien établi que la France n'a pas renoncé au droit de faire juger en Court mixte les causes franco-chinoises. Mais d'autre part si c'est renoncer au privilège du Traité de 1858 que de laisser un national être justiciable des Tribunaux chinois (quando è attore) c'est en acquerir un qu'obtenir la jurisdiction du Tribunal consulaire français dans les cas mixtes où le français est defendeur ».[3] Il Baudez pertanto crede che non sia « par suite d'une tolerance et de la confiance qu'il inspire, que le Tribunal consulaire français a été améné peu à peu à se considerer en Chine comme compétent toutes les fois que le français est actionné comme défendeur. À notre avis » egli afferma « c'est en droit. En effet si les Traités de Whampoa et de Tientsin ont organisé le Tribunal mixte, pour juger les causes franco-chinoises selon l'équité, ces mêmes Traités contiennent la clause de la nation la plus favorisée. Et cette clause, qu'il faut s'attendre à rencontrer à chaque instant dans toutes les manifestations des relations cino-européennes, permet au gouvernement français de réclamer pour ses nationaux en Chine le benefice de tous les droits, immunités, privilèges et garanties quelconques, accordées ultérieure-

[1] *Loc. cit.*, pag. 96.
[2] Pag. 97.
[3] Veramente nel testo è stampato *demandeur*, ma non può essere che un errore di stampa.

ment par le gouvernement chinois à d'autres puissances. Ce n'est donc point seulement une tolérance, mais un droit ».

Ho voluto riferire testualmente quanto scrive il Baudez perchè più chiara possa risultare a chi legge la insostenibilità della sua tesi. Egli in sostanza sostiene che per la Francia resta applicabile in Cina quella disposizione del Trattato di Tientsin del 1858, che per i processi misti istituiva i giudizi misti, modificata però dalla sezione II art. 3 del Trattato anglo-cinese di Cefù, nei limiti corrispondenti all'applicazione della clausola della nazione più favorita in vigore nei rapporti tra la Francia e la Cina. Ora siccome dei nuovi patti di Cefù relativi ai processi misti è più favorevole per gli europei quello che sottopone il convenuto europeo al suo solo giudice consolare, e non quello che sottopone il convenuto cinese al suo solo giudice nazionale, così nelle controversie civili e commerciali tra francesi e cinesi in Cina, deve, secondo il Baudez, applicarsi la convenzione di Cefù quando il convenuto sia francese, e deve invece continuare ad applicarsi il Trattato di Tientsin, costituendo un giudizio misto, quando sia cinese il convenuto.

Ora non è chi non veda come tale soluzione sia insostenibile. Il sistema del fôro del convenuto adottato dalla Convenzione di Cefù, è inscindibile nelle sue applicazioni. La norma adottata da quella Convenzione non può dividersi in due regole, una relativa al convenuto indigeno e l'altra del tutto diversa relativa al convenuto straniero, ma bensì considerarsi come una regola sola che è quella del giudizio affidato alla magistratura nazionale del convenuto; « to the official of the defendant's nationality ». Gli Stati Uniti, che credono tal regola generica favorevole, possono invocarne l'applicazione; gli altri Stati possono continuare ad esigere l'applicazione delle norme sancite nelle loro precedenti Convenzioni colla Cina. Ma nessuno Stato potrebbe invocare la clausola della nazione più favorita, per domandare l'una e respingere l'altra applicazione di quella regola. Il Baudez

cita in appoggio della sua tesi [1] una sentenza del 10 gennaio 1908 della Corte di Saigon infirmante un giudicato del Tribunale consolare francese di Shanghai che si era dichiarato incompetente in un procedimento intentato da un cinese J. Tsang Yu Kee contro il Consiglio di amministrazione della concessione francese, e ciò malgrado una giurisprudenza contraria, stabilita dopo il 1870. Ma ciò significa soltanto, in una controversia fra un cinese ed un francese, nella quale il francese era convenuto, un mutamento nel modo di apprezzare gli elementi costitutivi di una condizione più favorevole, non già una possibilità logica e giuridica che gli stessi Tribunali continuino, nonostante la nuova giurisprudenza, ad applicare la giurisprudenza anteriore pretendendo la costituzione del giudizio misto quando sia cinese il convenuto. Tale soluzione informata alla applicazione integrale delle disposizioni della Convenzione di Cefù, risulta anche dal regolamento relativo ai procedimenti nei quali un cinese sia convenuto da un europeo, emanato il 9 gennaio 1908 dalla Corte cinese di giustizia di Tientsin, e comunicato ufficialmente al console francese che ne prendeva atto.[2]

Nei processi civili e commerciali misti in Cina, si sono dunque, dopo il 1842, in parte succeduti ed in parte sono restati coesistenti vari sistemi. Secondo il sistema adottato nell'articolo 17 del Trattato cino-britannico di Tientsin del 1858, il giudizio doveva essere misto, ma dei precedenti tentativi

---

[1] Egli avrebbe potuto citare, a favore della sua tesi, anche l'art. 35 del Trattato di Whampoa, secondo il quale « les Traités ou règlements arrêtés avec des nations étrangères, lesquels ne se trouvent point inclus dans le présent Traité, ne pourront point être rendus obbligatoires pour les consuls ou agents consulaires français, non plus que pour leurs nationaux, tandis que tous droits, privilèges, immunités, et garanties dont les autres royaumes jouissent ou pourront jouir, seront également applicables aux français ». Ma nemmeno questa disposizione del primo Trattato franco-cinese basta a dargli ragione. Ne deriva infatti per la Francia la facoltà di invocare l'applicazione delle disposizioni favorevoli stipulate fra la Cina ed altri Stati, escludendo l'applicazione delle disposizioni sfavorevoli in quelle stipulazioni contenute. Ma non ne derivava, nè poteva derivarne la facoltà di scindere una singola disposizione relativa ad un determinato rapporto, cioè i processi civili e commerciali misti, per invocare l'applicazione della norma in quella contenuta quando il francese sia attore, ed eliminarla quando il francese sia convenuto.

[2] *Journal de dr. int. privé*, 1908, pag. 620-623.

di conciliazione e della procedura, doveva essere sempre centro il console britannico ; e così era per il trattato coll'Austria del 1869 (art. 38), col Belgio del 1865 (art. 16), col Perù del 1874 (art. 12), colla Spagna del 1874 (art. 14), colla Svezia e Norvegia del 1847 (art. 24), con gli Stati Uniti del 1858 (art. 28) e con l'Italia del 1866 (art. 17). Secondo il Trattato russo-cinese del 1858 (art. 7) era pure stabilito il concerto delle due autorità, ma con maggiore riconoscimento d'eguaglianza fra loro e senza una così piena prevalenza del console straniero. Così era anche per l'articolo 6 del trattato con l'Olanda del 1863 e per l'articolo 51 di quello col Portogallo del 1887. Il Trattato anglo-cinese di Cefù del 1876 fece prevalere il criterio dell'applicazione della legge nazionale fatta dalla giurisdizione del convenuto, e tale sistema fu seguìto dal Trattato col Brasile del 1881 (art. 10) e da quello col Giappone del 1896 (art. 21). Nei rapporti fra Cina e Messico il Trattato del 14 dicembre 1899 adottava (art. 13) un sistema intermedio, corrispondente ai patti inglesi di Tientsin del 1858 per quanto si riferisce alla competenza ed all'iniziativa delle preliminari pratiche conciliative e riproducente invece le disposizioni della Convenzione di Cefù relativamente alla competenza nel giudizio.

Fra questi vari sistemi venne prevalendo quello stabilito nella Convenzione di Cefù. E tale sistema sostanzialmente non innovava quanto appariva, in confronto di quello dei giudici misti. In questi infatti, ogni qualvolta si fosse trattato di un convenuto straniero, doveva applicarsi dal giudizio misto la di lui legge che soltanto il console poteva ben conoscere e rettamente applicare : e la partecipazione del giudice indigeno si limitava necessariamente ad una semplice sorveglianza, efficace sopratutto nei riguardi della procedura e della tutela formale dei diritti dell'attore. Quando invece si fosse trattato di un convenuto cinese, il solo giudice cinese poteva ben conoscerne ed applicarne la legge ; e il giudice-console, sedente insieme con lui, non poteva che sorvegliare perchè non venisse meno la regolarità del giudizio.

Nella Convenzione di Cefù non si è fatto altro che riconoscere questa condizione di fatto e legalizzarla nei rapporti fra la Cina e la Gran Bretagna. Vi è riconosciuta nei giudizi misti la competenza esclusiva del giudice del convenuto; ma vi è ammessa la presenza al giudizio anche del giudice dell'attore, in qualità non solo di spettatore, ma anche di sorvegliante della procedura: « To watch the proceedings in the interests of justice.... ». La sua partecipazione, per quanto estrinseca, al giudizio, vi è voluta così efficace da disporre che, se egli non è soddisfatto della procedura possa elevare protesta.

La disposizione della Convenzione di Cefù può dunque considerarsi sostanzialmente non già un mutamento di sistema, ma piuttosto un Atto interpretativo del sistema adottato nei patti precedenti.[1] E come tale è considerata dalle ultime parole della disposizione stessa, dove è detto che « così deve intendersi il significato delle parole: *huit'ung* » usate per indicare l'azione combinata delle due autorità nel Trattato anteriore.

Il sistema prevalente in Cina in materia di giudizi misti può dunque ritenersi oggidì quello dell'applicazione della legge del convenuto, o della legge e degli usi locali cui sia soggetto anche il convenuto, fatta dal suo giudice nazionale.

Il sistema dei Tribunali misti ebbe successivamente un nuovo sviluppo nelle località specialmente riservate in Cina alla dimora degli europei e si mantenne, indipendentemente dalla esistenza di particolari concessioni territoriali, in quelle località dove la mancanza o la insufficienza della magistratura indigena sconsigliava dal ricorrere, anche coi temperamenti della Convenzione di Cefù, alla competenza del giudice del convenuto. In questo senso deve intendersi la ragione delle Convenzioni franco-cinesi del 25 aprile 1886 [2] e del

---

[1] Trattato di Tientsin del 1858, articoli 16 e 17.
[2] V. pag. 52, 3.

20 giugno 1895 per i processi misti da giudicarsi nelle località aperte al commercio nel territorio cinese confinante con l'Indocina francese.

I litigi (art. 16 della Convenzione del 1886) fra sudditi cinesi e francesi od annamiti, appunto per le condizioni di quei mercati di frontiera, è naturale che vi debbano essere regolati, anzichè dal giudice del convenuto, da una Corte mista costituita da funzionari cinesi e francesi. Per effetto di cause analoghe, anche nei rapporti continentali fra la Gran Bretagna e la Cina, si vedono coesistere, anche dopo la ratifica della Convenzione di Cefù (1886) e secondo le indicazioni dell'opportunità, i due modi di regolare la definizione dei processi misti. Il Trattato anglo-cinese del 1º marzo 1894 per regolare i rapporti fra la Birmania britannica e la Cina, dispone (art. 13) che i sudditi britannici e le persone soggette alla protezione britannica, possano stabilirsi e commerciare nelle località di frontiera aperte al commercio *alle stesse condizioni vigenti nei porti aperti della Cina*. Il che vuol dire alle condizioni stabilite, quanto alla risoluzione delle eventuali controversie, nella sezione II art. 3 della Convenzione di Cefù. Invece la Convenzione anglo-cinese relativa al commercio del Tibet [1] stabiliva che se, nelle località tibetane aperte al commercio [2], insorgano dispute fra sudditi britannici e cinesi o tibetani, la contestazione sia definita secondo il sistema precedentemente adottato dal Trattato di Tientsin del 1858, cioè dall'agente politico britannico e dall'ufficiale cinese di frontiera, che si adopereranno insieme per accertare i fatti e per rendere giustizia, facendo prevalere, in caso

---

[1] Regulations regarding Trade, Official Comunications, and Pasturage, to be appended to the Sikkim-Tibet Convention of 1890. Signed at Darjeeling, 5 december 1893. HERSTLETT, *op. cit.*, ediz. 1908, vol. I, pag. 96-98.

[2] L'art. 1 delle stesse « Regulations » disponeva: « A Trade mart shall be established at Yatung on the Tibetan side of the frontier, and shall be open to all British subjects for purposes of trade from the 1st day of may 1894. The Government of India shall be free to send officers to reside at Yatung to watch the conditions of British trade at that mart ».

di divergenza di criteri, la legge del paese cui appartenga il convenuto.[1]

Dove direttamente od indirettamente, per applicazione della Convenzione di Cefù, è in vigore la norma della assistenza e della sorveglianza della procedura nei processi misti da parte del giudice dell'attore, all'eguaglianza fra Stato orientale e Stato europeo nella condizione di diritto, venne a sostituirsi ben presto una disuguaglianza delle rispettive condizioni di fatto. Nella pratica, raramente i cinesi hanno mandato rappresentanti giudiziari a sedere presso le Corti di giustizia straniere, o per inerzia, o per consapevolezza della incapacità di far valere gli eventuali reclami, o per la esperienza della regolarità di una amministrazione della giustizia ispirata soltanto all'applicazione delle disposizioni di legge ed alla estimazione degli elementi di prova addotti dalle parti.[2] I consolati stranieri invece non hanno trascurato mai d'inviare un assessore a tutela dei diritti e degli interessi degli attori stranieri che agiscano contro convenuti indigeni davanti Tribunali cinesi. Sicchè rispetto a questi si è venuta sviluppando, per il costante esercizio di una facoltà legittima da una parte e il suo quasi costante abbandono dall'altra, una condizione di fatto d'inferiorità che contribuisce non poco a rendere più intensa l'aspirazione della giovane Cina all'abolizione della giurisdizione consolare e dei privilegi degli stranieri.

La gravità delle conseguenze che derivano da tale condizione di inferiorità, risulta dal fatto che, quando il convenuto sia straniero, prevale sempre la competenza straniera, cioè

[1] HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 97: « Regulations regarding Trade Official Comunications and Pasturage, to be appended to the Sikkim Tibet Convention of 1890, signed at Darjeeling 5 december 1893:

» VI. In the event of trade disputes arising between British and Chinese or Tibetan subjects in Tibet, they shall be inquired into and settled in personal conference by the Political Officer for Sikkim and the Chinese frontier officer. The object of personal conference being to ascertain facts and do justice, where there is a divergence of views, the law of the country to which the defendant belongs shall guide ».

[2] V. MORSE, *The Trade and administration of the Chinese Empire*, New York, Longmans, 1908, pag. 198-199.

quella dell'autorità giudiziaria nazionale del convenuto, anche se trattisi di controversie di carattere reale ed immobiliare. In tal caso resta bensì sempre applicabile, quanto al regime delle cose contestate, il diritto territoriale cinese, ma la competenza ad applicarlo, e quindi ad interpretarlo, è riservata all'autorità straniera. La stessa inferiorità risulta poi di gran lunga più aggravata dalle disposizioni dell'articolo 4 del Trattato anglo-cinese del 1902 e da quelle dell'articolo 4 del Trattato addizionale di commercio anglo-giapponese del 1903, in materia di società,[1] applicabili in Cina anche ai rapporti cogli altri Stati per effetto della clausola della nazione più favorita. Secondo quelle disposizioni la Carta d'incorporazione e gli Statuti delle società per azioni ne determinano la nazionalità senza eccezioni derivanti dalla sede e dal campo d'operazione della società stessa ed indipendentemente dalla nazionalità degli azionisti. Nè gli azionisti cinesi di una società inglese, operante in Cina, possono pretendere che, dalla loro nazionalità derivi un carattere misto alle controversie relative ai loro diritti, insorte fra loro e la società di cui sono azionisti, in territorio cinese.[2] Per effetto di tali disposizioni, una società costituita in altro Stato ed avente in Cina la sede e l'oggetto principale della propria impresa, non potrebbe essere considerata cinese per applicazione del principio che, rispetto alle società estere operanti in Italia, è stato sancito dall'ultima parte dell'articolo 230 del nostro Codice di commercio. Nè, pur riconoscendosi tali società come straniere, si potrebbero far valere, quanto alla loro sede o rappresentanza stabilita in Cina, quelle garanzie relative alle forme, ed alla responsabilità dei dirigenti, che, in analoghe condizioni, sono richieste in Italia dalla prima parte dello stesso articolo del Codice di commercio. In tali casi gli interessati cinesi perdono, quando sorga una controversia fra loro e la società, anche circa i fondamenti della sua

---

[1] V. pag. 48 n.a 2.
[2] V. pag. 48.

costituzione e circa l'entità dei loro doveri e diritti come azionisti, le garanzie dei processi misti; perchè la controversia non può considerarsi più in tali casi come mista, ma è assimilata a quelle insorte fra stranieri della medesima nazionalità.

Un esempio notevole delle conseguenze di tali disposizioni, è dato da una controversia relativa allo sfruttamento di una miniera cinese, che è stata decisa dalla magistratura inglese nel 1905. Attore era il cinese Chang-Yen-Mao; i convenuti erano inglesi, e la controversia si riferiva alla costituzione ed all'esercizio di una compagnia per l'acquisto e l'esercizio di miniere a Kaiping nella provincia del Cilì. Chang-Yen-Mao era direttore generale di una compagnia cinese formata nel 1882 per sfruttare delle miniere nelle provincie di Cilì e di Jehol. Ridotta successivamente la compagnia nella necessità di procurarsi nuovi capitali, Chang-Yen-Mao, incaricò della ricerca un tedesco, di nome Detring, che era commissario delle dogane cinesi ed apparteneva al Consiglio della compagnia. Detring avviò trattative colla ditta inglese Moreing e C., e il risultato ne fu la cessione fatta dalla vecchia compagnia cinese a Moreing e C. delle concessioni minerarie da quella possedute a sfruttate a Kaiping. La nuova compagnia fu costituita e registrata come inglese il 21 dicembre 1900, fissandone il capitale ad 1,000,000 di azioni da 1 sterlina e riservando 375,000 azioni agli azionisti della vecchia compagnia. Giunto il momento di stipulare l'atto di cessione, Chang-Yen-Mao si rifiutava di firmarlo perchè in quello non erano stati riprodotti i patti stabiliti prima dalle parti e secondo i quali gli azionisti, cinesi e stranieri, avrebbero dovuto avere eguali diritti; la compagnia avrebbe dovuto avere due Consigli direttivi, uno inglese ed uno cinese, a questo restando riservata l'amministrazione della proprietà della compagnia esistente in Cina; e Chang-Yen-Mao avrebbe dovuto continuar ad essere direttore generale. Chang si adattò a firmare e ad eseguire il trasferimento delle miniere alla nuova compagnia, quando le clau-

sole ch' erano state omesse nell' atto costitutivo furono riprodotte in un memorandum di pari data dell'Atto di trasferimento e come questo firmato dalle parti. Ma entrata la nuova compagnia in possesso delle miniere, i termini del memorandum non furono osservati; anzi la nuova compagnia ed i suoi direttori ne negarono il carattere obbligatorio, allegando la deficienza di poteri dei suoi mandatari che lo avevano firmato. Gli azionisti cinesi non furono mai convocati per deliberare e votare nelle assemblee della compagnia; Chang-Yen-Mao, che doveva restare direttore generale a vita, fu privato di ogni potere; il Consiglio cinese che continuava ed esistere di nome, era di fatto ridotto all'impotenza e non aveva alcuna autorità nella gestione della compagnia. Senza il voto degli azionisti cinesi fu determinato lo stipendio dei nuovi direttori, ed a danno di quelli furono date 425,000 azioni libere ai capi del sindacato inglese ed ai loro associati.

I primi effetti di una impresa così disastrosa per i cedenti cinesi, furono la denuncia di Chang all'Imperatore come colpevole di attribuzione fraudolenta di una concessione di proprietà pubblica e la sua destituzione dall'ufficio di direttore generale delle miniere, assegnandogli, sotto comminatoria di gravi pene, un termine per il ricupero della proprietà compromessa. Ma Chang, in qualità di direttore ed azionista di una compagnia costituita come società inglese, nè per contestarne la regolarità della costituzione, nè per contestarne la regolarità della gestione e la sua rispondenza agli atti costitutivi, poteva rivolgersi ai giudici cinesi. La sorte del contratto e del trasferimento delle miniere, e la sorte dello stesso Chang, in cospetto delle minacce di pena del suo governo, non potevano dunque dipendere che dai magistrati inglesi. A questi infatti egli si rivolse, e nel gennaio 1905 la sua azione fu portata alla Divisione della Cancelleria dell'Alta Corte di giustizia, dove la sentenza fu pronunciata il 2 marzo dal giudice Joyce. Chang che, solo dalla firma del memorandum e dai patti in questo contenuti era stato indotto a firmare e ad eseguire l'atto di trasferimento, domandava in

via principale al giudice la dichiarazione che il memorandum era una convenzione obbligatoria per i convenuti; ed in via subordinata, se il giudice non avesse riconosciuto il carattere obbligatorio del memorandum, domandava la dichiarazione che il trasferimento della miniera era stato ottenuto con mezzi fraudolenti e doveva essere annullato.

Il giudice Joyce diede a Chang causa vinta sul punto principale, giudicando che « l'atto di trasferimento ed il memorandum dovessero considerarsi come parti di un solo istrumento », ed affermando che « il permettere alla compagnia convenuta di conservare i benefici dell'atto di trasferimento e di sfuggire alle obbligazioni derivanti dal memorandum, importerebbe l'ammissione di una mancanza di buona fede intollerabile dal diritto di qualsiasi paese civile ». Il giudice dunque decideva che « se, entro un termine ragionevole, i patti contenuti nel memorandum non fossero stati eseguiti, la Corte stessa dovesse fare il possibile per restituire le miniere e tutta la proprietà che ha formato l'oggetto del trasferimento agli originarii cedenti, e provvedere con ordinanza per impedire alla compagnia convenuta ed ai suoi agenti e dipendenti di ritenerne il possesso ».

L'esecuzione integrale del memorandum diventava per i convenuti condizione assoluta per poter ritenere la proprietà delle miniere in questione; ed il magistrato inglese, così giudicando, riconosceva la perfetta buona fede di Chang-Yen-Mao in tutta la contrattazione e nella successiva vertenza, ed aggiungeva che altrettanto non poteva dirsi di tutti i convenuti (which is more than I can say for some of the other parties).[1]

Questa sentenza è notevole per due rispetti. D'un lato essa apparisce meritevole di plauso, perchè informata ai principii della giustizia e dell'equità, così da dare all'attore cinese una protezione non minore di quella che avrebbe

[1] V. « Times Law Report », 19, 20, 25, 26, 28 gennaio; 1, 2, 4, 8, 9, 11, 13 febbraio; 2 e 10 marzo 1905.

potuto ottenere dai giudici del suo paese.[1] I giornali cinesi la encomiavano come una prova della imparziale giustizia dei magistrati inglesi; e in Inghilterra l'approvazione non era minore per un giudicato che, mentre era opera giusta e buona, si risolveva anche in un efficace atto di propaganda per l'influenza economica britannica nel territorio cinese.[2] Ma la possibilità, anzi la inevitabilità di quel giudizio, dimostrava d'altronde in quali proporzioni, permanentemente intollerabili da uno Stato civile, siano venuti aumentando i poteri delle giurisdizioni straniere in Cina. La Corte della Cancelleria ha giudicato che la compagnia inglese convenuta debba eseguire integralmente il memorandum, e che non eseguendolo non possa conservare il possesso e l'esercizio delle miniere che le erano state cedute. Ma perchè, verificandosi questo caso, la compagnia fosse privata effettivamente del possesso delle miniere in questione, si riteneva indispensabile un ulteriore provvedimento della stessa Corte della Cancelleria, la quale sola avrebbe potuto emettere una Ordinanza per impedire effettivamente alla compagnia convenuta ed ai suoi agenti e dipendenti di ritenere il possesso e di continuare l'esercizio delle miniere in questione. E, rispetto a

---

[1] Ved. « Times Law Report », 3 maggio e 19 maggio 1905. Sentenza del giudice Farwell (Divisione della Cancelleria) e Sentenza della Corte d'appello accordanti la cancellazione del nome della Chinese Engineering and mining Co., indicata prima come attrice insieme con Chang-Yen-Mao e da lui rappresentata nella controversia giudicata dal giudice Joyce. Questo giudizio, modificando il numero e il rapporto delle parti nella controversia, in nulla mutava il dispositivo della sentenza del giudice Joyce nei riguardi dell'attore Chang-Yen-Mao e della tutela dei suoi diritti.

[2] Ved. altro esempio di giudizio ispirato dalla equità prevalente sullo stretto diritto, nella sentenza del Comitato giudiziario del Consiglio Privato del 19 dicembre 1906 nella controversia fra la Equitable Fire and Accident Office e la Ditta cinese The Ching Wo Hong (Times Law Report, 20 decembei 1906). In questo caso la Corte Suprema britannica per la Cina e la Corea aveva giudicato a favore degli assicurati cinesi, e il Comitato giudiziario respingeva l'appello della Società di assicurazione contro quella sentenza. Così la compagnia di assicurazione che avea cercato di sfuggire al pagamento dei danni subiti dalla ditta assicurata, allegando una infrazione formale al contratto di assicurazione, era obbligata ad eseguirlo. Infatti un secondo contratto concluso con altra Società contrariamente ai patti della prima assicurazione, esisteva ma non era completo ed esecutorio, non dava luogo a compensi all'assicurato e doveva quindi considerarsi come inesistente.

queste, era così esautorata la potestà dello Stato cinese, da non potere nè revocare ed annullare una concessione ed un trasferimento fraudolentemente carpiti, nè provvedere da solo ad ordinare la restituzione delle miniere, nemmeno quando questa si risolva nella esecuzione di una sentenza già pronunciata dai giudici britannici.

---

5. — Giurisdizione consolare in materia penale.

La differenza dei concetti fondamentali vigenti in Cina da quelli vigenti in Europa circa il diritto di punire, e circa la responsabilità, la procedura e la scala penale, doveva indurre gli Stati europei a reclamarvi sopratutto per i proprii sudditi la immunità dalla legge e dalla giurisdizione penale territoriale.

L'idea fondamentale del sistema giuridico della Cina è di carattere penale; e un elemento essenziale della sua esplicazione e della tutela dell'ordine giuridico, è il considerare come reato l'inadempimento degli impegni contrattuali, e il tenere la famiglia responsabile per gli atti di ciascuno dei suoi componenti.[1] Quella confusione del diritto civile e del diritto penale che di recente si manifestava ancora eccezionalmente in qualche paese d'Europa col carcere domestico e colla prigionia per debiti, costituiva invece la regola del diritto cinese. Il Jernigan nota a tale proposito la stranezza del contrasto fra l'eccellenza dei cinesi nella attività commerciale, e la prevalente cura dedicata dai legislatori e dai giuristi del loro paese allo sviluppo ed al perfezionamento del diritto punitivo.[2]

---

[1] H. B. Morse, *The international relations of the Chinese Empire*. New York, Longmans, 1910. Chapt. V, pag. 95-117.
Wells Williams, *The Middle Kingdom*. III edit., pag. 409, 410.
T. R. Jernigan, *China's Business Methods and Policy*. London, Fisher Unwin, 1904, pag. 60 e segg. « Laws-Courts ».
[2] *Loc. cit.* pag. 63.

Questo diritto poi, anche indipendentemente dalla sua estensione e dal suo connettersi con materie che, secondo altri sistemi giuridici, non sono di pertinenza del diritto penale, riusciva ripugnante alla coscienza degli Europei anche per il modo della sua esplicazione nella procedura e nella pena. Mentre in Occidente si presume l'innocenza dell'imputato finchè l'accusa non ne abbia dimostrata la responsabilità, il diritto penale cinese prendeva invece le mosse dalla presunzione della colpa, e incombeva all'imputato l'onere della prova della propria innocenza. La confessione del reato, alla quale seguiva la determinazione della pena, poteva essere strappata colla tortura, essendo conforme al diritto che, «ogni qualvolta la legge consenta l'uso della tortura, l'imputato che rifiuti di confessare il proprio reato venga assoggettato alla tortura, ed essendo lecito di sottoporvelo una seconda volta quando persista nel rifiuto della confessione».[1]

Qualche conoscitore non solo del diritto scritto e consuetudinario cinese, ma anche dei modi della sua applicazione, ha affermato che nella pratica quel diritto si esplicasse e si esplichi con molti temperamenti di prudente saggezza e di umanità.[2] Questi stessi giudici così indulgenti devono però riconoscere come un sistema difettoso e ripugnante alla coscienza giuridica europea, la dottrina cinese della responsabilità.[3] In ogni modo questa pratica della magistratura, necessariamente suscettibile ad oscillazioni ed a mutamenti, non avrebbe potuto essere considerata dagli Stati europei come una sufficiente garanzia per i sudditi rispettivi residenti in Cina.

Lo stesso può dirsi a proposito della moderazione nella frequenza del ricorso e nella intensità dell'applicazione della tortura, notata nelle regioni orientali e marittime della

---

[1] JERNIGAN, *loc. cit.* pag. 73, 4.

[2] Sir CHALONER ALABASTER, *Notes and Commentaries on Chinese criminal law*. London, Luzac, 1899, Introd. pag. LXI-LXXI.

[3] *Loc. cit.* pag. LXXI-II. WELLS WILLIAMS, *op. cit.*, vol. I, chapt. VIII, *Administration of the Laws*, ediz. 1851, vol. I, pag. 407-409.

Cina. Tale moderazione è stata una conseguenza del contatto di quei magistrati cinesi cogli occidentali e della loro conoscenza delle più umane norme di procedura penale vigenti in Europa, nè poteva riscontrarsi ed addursi agli europei come un argomento di fiducia nella giustizia penale cinese, al momento dell'apertura dei cinque primi porti al commercio straniero. Nè tale fiducia poteva derivare dalle norme vigenti in tutto il territorio dell'Impero circa l'esenzione dalla tortura di talune categorie di imputati. Tale privilegio riguardava « quelli che appartengono alle otto classi privilegiate, in considerazione del rispetto dovuto al loro carattere; quelli che hanno compiuto il settantesimo anno di età, in considerazione della loro vecchiaia ; quelli che non hanno raggiunta l'età di quindici anni, in considerazione della loro tenera gioventù, e quelli che sono afflitti da permanente infermità o da malattia incurabile, in considerazione del loro stato fisico e delle loro sofferenze ». In tali casi il Codice disponeva che la « colpabilità dell'accusato dovesse determinarsi soltanto col mezzo della prova dei fatti e delle testimonianze ».

Ma questi limiti all'uso della tortura, per quanto in diritto interno molto importanti, non avrebbero potuto che in parte, per le ultime categorie enumerate dal Codice, essere invocati dagli stranieri, nè potevano eliminare la ripugnanza degli Stati europei a sottoporre i propri sudditi alla legge ed alla giustizia penale cinese. L'una e l'altra doveano pertanto riuscire per loro egualmente incomportabili, e determinarli a sottrarvi completamente gli stranieri in territorio cinese.

D'altronde sarebbe in errore chi considerasse il governo cinese, nel periodo precedente i Trattati del secolo scorso, come poco sollecito di riservarsi esclusivamente la giurisdizione sugli stranieri delinquenti nel suo territorio. A ciò la Cina teneva anche più che alla integrità della propria giurisdizione nelle contestazioni civili, rispetto alle quali, almeno in favore della giurisdizione straniera nelle contestazioni fra stranieri, si sarebbe potuto invocare la pratica cinese di

definire le controversie di carattere economico col mezzo delle corporazioni o di arbitri piuttosto di far ricorso ai tribunali.[1] Ma in materia penale, consideravasi come una regola indiscutibile che i reati commessi in territorio cinese dovessero essere puniti secondo la legge territoriale. Infatti l'articolo 34 del Codice Penale in vigore prima della applicazione agli stranieri del sistema della estraterritorialità, disponeva : « In generale tutti gli stranieri che vengono a sottomettersi al Governo dell'Impero, devono, quando siano colpevoli di infrazioni, essere giudicati e puniti secondo le leggi vigenti ».[2]

Da tale principio la Cina, prima del Trattato di Nanking, non avea voluto mai derogare. Nè potrebbero citarsi come deroghe le stipulazioni russo-cinesi anteriori al secolo XIX relative alle regioni di frontiera.

Anzitutto trattavasi di patti relativi a dipendenze dei due Stati e pertanto da ascriversi alla categoria di quella che ora dicesi assistenza intercoloniale e che per nulla modifica il sistema normale del diritto e della giurisdizione dei due Stati contraenti.

Inoltre erano stipulazioni contratte sulla base di una piena reciprocità, sicchè non potrebbe affermarsi che valessero per la Cina come rinuncia alla territorialità della legge e della giurisdizione penale, senza ammettere che avessero lo stesso valore anche per la Russia. Infine la deroga non era pattuita se non che nei riguardi della giurisdizione, mentre la legge penale da applicarsi era concordata fra i due Stati contraenti nelle clausole stesse del Trattato. Infatti il Trattato di Nerchinsk stipulava all'articolo 6 che i sudditi di uno dei due Stati contraenti, colpevoli, al di là della frontiera rispettiva, di reati contro la vita o la proprietà, dovessero essere arrestati e consegnati alle autorità del proprio Stato,

---

[1] Ved. MORSE, *loc. cit.* pag. 96.

[2] KYUIN WELLINGTON KOO, *op. cit.*, cap. VII, *Aliens subject to chinese criminal jurisdiction.*

« che dovranno infliggere loro la pena di morte come espiazione dei loro crimini ».

Il Trattato russo-cinese del 1727 stabiliva all'articolo 10 che i rei di furto di cammelli o di pecore, al di là della rispettiva frontiera, dovessero essere consegnati ai loro giudici naturali e condannati « a pagare dieci volte e, in caso di una prima recidiva, venti volte il valore della proprietà rubata, ed a subire, in caso di seconda recidiva, la pena di morte ».

Il Trattato di Kiachta del 1768 stabiliva egualmente che le pene dovessero essere inflitte per atti di brigantaggio, commessi nella regione di frontiera, dal giudice nazionale. In ogni caso l'entità della pena era negoziata nel Trattato, e il giudizio era riservato ai giudici nazionali, limitatamente ai soli reati specificati commessi in quelle regioni di frontiera e con piena reciprocità fra i due Stati contraenti. A ragione dunque afferma uno scrittore cinese [1] che tali stipulazioni, lungi dallo stabilire altrettanti precedenti di estraterritorialità imposti alla Cina, non debbano considerarsi che come altrettante applicazioni, in circostanze eccezionali, del principio della personalità della legge, o, più esattamente, della giurisdizione. Trattavasi di una frontiera che i due governi erano egualmente interessati a preservare dal brigantaggio e dai furti di bestiame. Limitatamente a quella frontiera e con piena reciprocità, i due Stati si accordavano perchè i colpevoli fossero consegnati, per il giudizio e l'applicazione della pena, alle autorità rispettive. Lo stesso autore cita accordi analoghi fra gli Stati Uniti ed il Messico; e a quelli si può aggiungere l'accordo franco-marocchino precedente le ultime convenzioni ora vigenti, e stipulante la personalità della legge per le tribù nomadi viventi presso la frontiera orientale marocchina.

Durante lo stesso periodo di tempo, mentre le eccezioni alla territorialità della legge penale erano, nei rapporti fra la Cina e gli altri Stati, più apparenti che reali, ricorrevano

---

[1] Koo, *loc. cit.*, pag. 52-53.

invece in gran numero casi di applicazione integrale di quella regola.[1] Le occasioni di applicarla erano poi, per le circostanze nelle quali si producevano, più chiare manifestazioni del concetto della sovranità, e della territorialità della legge e della giurisdizione penale cui si atteneva il governo cinese. Infatti quando quel governo procedette, durante lo stesso periodo, all'arresto, o reclamò la consegna di imputati stranieri, si trattò in un caso soltanto di reato commesso da un europeo appartenente alle fattorie, e in tutti gli altri casi di persone, appartenenti a navi mercantili, che erano imputate di reati commessi nelle acque territoriali cinesi.

La Cina si adattò, dopo il Trattato di Nanking, a derogare dalla territorialità della propria giurisdizione penale più completamente che da quella della giurisdizione civile, non perchè a questa tenesse più che alla giurisdizione penale, ma perchè a tale più completa esenzione tenevano sopratutto gli Stati occidentali, e questi potevano allora imporle le proprie condizioni. Del resto, una volta subìta a favore degli europei la personalità della legge civile, il governo cinese non potea più sentire, rispetto alla personalità della legge e della giurisdizione penale, una ripugnanza dal subirla, così forte com'era forte la determinazione che gli Stati occidentali dimostravano nel reclamarla. Infatti, già nell'ammettere a favore degli europei la personalità della legge e della giurisdizione nelle materie che appartengono, secondo i concetti europei, alla categoria del diritto privato, la Cina avea dovuto di tanto derogare dalla conservazione di istituti fondamentali e dalla applicazione di norme pertinenti secondo i concetti cinesi alla categoria del diritto penale, che, giunta poi alle rinuncie richieste dall'Europa nella materia pertinente, secondo i concetti europei, alla categoria del diritto penale, si trovava a dover adattarsi soltanto ad un'ultima parte di ciò che sopratutto era doluto allo Stato cinese di dover concedere. Il sacrificio non gli

[1] Koo, pag. 53-55 e Morse, *op. cit.* pag. 95-117.

doveva dunque più sembrare così incomportabile come è parso a quegli Stati anche orientali che, nella distinzione delle categorie del diritto privato e del diritto pubblico in genere o, in ispecie, del diritto civile e commerciale e di quello penale, meno si allontanavano dai concetti fondamentali comuni ai diritti europei.

Perciò la immunità degli europei in Cina in materia penale ha potuto, fino dal principio del periodo contemporaneo, essere garantita dai Trattati in modo completo.

La personalità della legge e della giurisdizione penale nei porti cinesi aperti al commercio straniero, era infatti riconosciuta dal Trattato di Commercio anglo-cinese del 1843, col quale la Gran Bretagna s'impegnava a completare la propria legislazione, così da farla corrispondere a quel fine, e prometteva di munire i consoli dei poteri necessari per applicarla.[1] Il Trattato supplementare anglo-cinese dell'8 ottobre 1843 riconosceva bensì [2] alle autorità cinesi il diritto di confiscare, insieme col carico, le navi inglesi che avessero tentato di far commercio in località diverse da quelle aperte agli stranieri, ma, quanto alle persone di sudditanza britannica che avessero violato le stipulazioni del trattato penetrando nell'interno del paese, era pattuito che, arrestate dalle autorità locali, « dovessero essere consegnate al console britannico per essere adeguatamente punite ».[3] Per effetto di tale personalità della legge e della giurisdizione penale, assumevano poi un'importanza ed un'indole d'applicazione del tutto particolari le clausole relative alla

---

[1] Art. 13.... « Regarding punishment of English criminals, the English government will enact the laws necessary to attain that end, and the Consul will be empowered to put them in force, and, regarding the punishment of Chinese criminals, these will be tried and punished by their own laws in the way provided for by the correspondence which took place at Nanking, after the concluding of the peace. »

[2] Art. 4.

[3] Art. 6. Questa disposizione era confermata dall'articolo 9 del Trattato anglo-cinese di Tientsin del 1858.... « If he (l'inglese che viaggia nell'interno della Cina) be without a passport of if he commits any offence against the law, he shall be handed to the nearest Consul for punishment.... »

reciprocità dell'estradizione contenute nell'articolo 9 del medesimo Trattato.[1]

Alle norme legislative ed ai poteri giurisdizionali britannici preveduti da queste Convenzioni, provvedeva poi l'*Order in Council* del 24 febbraio 1843. Nei riguardi della Cina questo *Order in Council* provvedeva legalmente a regolare una materia abbandonata, dai trattati fra i due paesi, alla competenza britannica. Nei riguardi costituzionali britannici lo stesso *Order* provvedeva non meno legalmente a tali rapporti, perchè dieci anni prima una « Legge per regolare il commercio colla Cina e coll'India » avea stabilito che il sovrano della Gran Bretagna potesse « emanare ordini per attribuire ai sopraintendenti menzionati nella legge stessa, ogni potere ed autorità sul commercio dei sudditi di Sua Maestà negli Stati soggetti all'Imperatore della Cina, nonchè per pubblicare regolamenti ed istruzioni relativi allo stesso commercio ed alla condotta dei sudditi di Sua Maestà in quegli Stati, e per determinare le ammende, sequestri e prigionie colle quali sarebbero punite le infrazioni di tali regolamenti e decreti, nella forma e nel modo che sarebbero regolati dai suddetti « ordini in Consiglio ».

In virtù di tali poteri, l'« Ordine » del 1843 proibiva ai sudditi britannici di visitare altri porti, oltre quelli aperti agli stranieri, a scopo di commercio; sottoponeva tali infrazioni al giudizio delle corti britanniche; comminava ai colpevoli un'ammenda non superiore a cento sterline, od una prigionia non eccedente tre mesi; e prescriveva che le procedure fatte in applicazione di tali norme dovessero essere conformi alla legislazione inglese. Quasi contemporaneamente una legge « per il miglior go-

---

[1] Art. 9, e *The China, Japan and Corea Order in Council*, 1884:

« Art. 8. The fugitive offenders Act. 1881 - shall apply, in relation to British subjects, to China, Japan and Corea, respectively, as if such countries were British Possessions, and for the purpose of Part II of the said Act and of this article, China, Japan and Corea, shall be deemed to be one group of British Possessions, and Her Majesty's Minister for China, Japan and Corea (as the case may be) shall have the powers of a Governor or Superior Court of a British Possession. »

verno dei sudditi britannici in Cina » stabiliva che la condizione dei sudditi britannici dimoranti nei dominii dell'Imperatore della Cina, potesse essere regolata da decreti e regolamenti, come se si fosse trattato di sudditi pertinenti alla colonia di Hong-Kong. E poco dopo, a tale personalità di legislazione e di giurisdizione davasi una formula più generica col *Foreign Jurisdiction Act,* secondo il quale « era ammesso che Sua Maestà conservasse ed esercitasse ogni potere o giurisdizione attualmente goduta o che potesse acquistare in futuro, in ogni paese situato fuori dei dominii britannici, *nello stesso modo e così completamente* come se Sua Maestà vi avesse acquistato tali poteri e giurisdizione per effetto di cessione o conquista di territorio ».

Da ciò derivava che l'autorità delle leggi e delle magistrature britanniche, riconosciuta, nei riguardi dei sudditi britannici, in territorio cinese, dal governo della Cina, era rispetto ad essi così piena per diritto inglese come se non avessero mai abbandonato materialmente il territorio britannico.[1] E tale assimilazione del territorio cinese a quello britannico nei riguardi de' sudditi britannici che vi dimorano, diventava a poco a poco così completa da far sentire la propria efficacia talora anche sui sudditi cinesi nelle stesse acque territoriali dell'Impero. Così avveniva nel caso delle *General Port Regulations,* pubblicate nel 1881 da Sir Tomaso Wade, ministro plenipotenziario britannico a Pechino, ed applicabili ad ogni porto cinese aperto al commercio straniero. L'articolo 10 di quel regolamento prevedeva il caso di un suddito cinese che, col-

---

[1] Ved. *Foreign Jurisdiction Act* e *Order in Council* del 9 marzo 1865 per l'organizzazione della giurisdizione britannica nell'Estremo Oriente, e *Order in Council* del 23 ottobre 1877 per estendere la giurisdizione della Corte Suprema di Hong-Kong ai casi avvenuti in ogni località di terraferma situata in un raggio di dieci miglia da ogni parte della Colonia, « the said jurisdiction being in addition to and concurrent with any power and jurisdiction possessed by the Supreme Court for China and Japan or any Provincial Court under the Order in Council of the 9th of March 1865 ». Ved. *China and Japan Order in Council*, 1881. Ved. *Foreign Jurisdiction Act* 1890, art. 1, 9 e 14. — *Order in Council for the Government of H. M's subjects in China and Corea* 24 ottobre 1904, Part. III, art. 35-88 ; e *The China and Corea Order in Council*, 1907, art. 3, 5, 6, 8, 13; *The China and Corea Order in Council (Amendment)* 1910, e *The China (Amendment) Order in Council*, 1913, art. 1-18.

pevole di un « misdemeanour » a terra o a bordo di una nave inglese, o sospettato d'aver commessa una tale infrazione, sia trattenuto in arresto su nave britannica in porto cinese. In tale caso quell'articolo prescrive che della detenzione sia dato avviso immediato al Consolato Britannico e che in verun caso i sudditi britannici possano far violenza al colpevole cinese o pretendano farsi giustizia da sè. Così si escludeva anche che quel cinese imputato di atti illeciti commessi a bordo della nave o a terra, e poi detenuto su nave mercantile britannica in acque territoriali cinesi, potesse essere reclamato in via amministrativa od arrestato dalle autorità cinesi. Applicazione davvero eccessiva delle estraterritorialità degli inglesi in Cina, e della assimilazione nei riguardi loro, delle loro navi ancorate in territorio cinese, a territorio britannico.

Ma il Trattato anglo-cinese di Tientsin del 1858 impediva che di tale applicazione estensiva dell'estraterritorialità britannica si abusasse, disponendo nell'articolo XVI che « i sudditi cinesi colpevoli di atti criminali contro sudditi britannici, debbano essere arrestati e puniti dalle autorità cinesi secondo le leggi della Cina ; e che i sudditi britannici, colpevoli in Cina di qualsiasi reato, debbano essere giudicati e puniti dal Console o da altro ufficiale pubblico a ciò autorizzato, secondo le leggi della Gran Bretagna ». Così era tanto chiaramente pattuita la reciprocità nell'adozione della personalità della legge e della giurisdizione, che nulla di essenziale avrebbe potuto aggiungervi la Convenzione anglo-cinese di Cefù del 1876. Soltanto nei riguardi dell'ultima clausola del citato articolo XVI del Trattato di Tientsin,[1] la frase « dal Console o da altro ufficiale pubblico a ciò autorizzato » era tradotta nel testo cinese colle parole « governo britannico », dalla quale traduzione risultava che ogni giurisdizione creata in Cina da tale governo dovesse riconoscersi anche dal governo cinese come legittima secondo quella clau-

[1] Sez. II, art. 2 della Convenzione di Cefù.

sola del Trattato di Tientsin, e che tale dovesse essere in ispecie la Corte suprema istituita dal governo britannico a Shanghai con un particolare codice di procedura. Quanto poi alla giurisdizione penale cinese, questa era bensì riconosciuta come esclusiva nei riguardi dei sudditi cinesi, ma ogni qualvolta il reato fosse stato commesso contro la persona o la proprietà di un suddito britannico, tanto nei porti aperti al commercio straniero quanto nell'interno, era stabilito [1] che il Ministro britannico potesse mandare sul luogo ufficiali che assistessero al procedimento.[2] La garanzia di tale sorveglianza britannica della procedura cinese, ogni qualvolta un suddito britannico fosse interessato nel processo, stava tanto a cuore al governo britannico, da fargli aggiungere alla convenzione di Cefù una clausola secondo la quale il Ministro Britannico avrebbe indirizzata una nota in questo senso al Tsung-li-yamen, che v'avrebbe dato risposta « affermando esser tale il modo di procedere da tenersi per l'avvenire ». Così una nuova garanzia relativa al procedimento penale era pattuita e nel tempo stesso era eliminata la possibilità di malintesi circa la sua applicazione.

Prima però che dai Trattati colla Gran Bretagna, il principio della personalità della legge e della giurisdizione penale era stato formulato chiaramente, nei rapporti della Cina cogli Stati Uniti, dal Trattato di Wanghea del 1844, in termini che corrispondevano nella sostanza al Trattato di commercio colla Gran Bretagna del 1843, ma che nella forma erano più precisi e sono stati poi imitati dal Trattato anglo-cinese di Tientsin del 1858.[3] Il Trattato americano del 1858

[1] Sez. II, art. 3 della Convenzione di Cefù.

[2] « The British Minister shall be free to send officers to the spot to be present at the investigation ».

[3] Trattato di Wanghea, art. 21: « Subjects of China who may be guilty of any criminal act towards citizens of the United States, shall be arrested and punished by Chinese authorities according to the laws of China, and citizens of the United States who may commit any crime in China shall be subject to be tried and punished only by the Consul or other public functionary of the United States thereto authorized according to the laws of the United States, and in order to the prevention of all controversy and disaffection, justice shall be equitably and impartially admini

confermava con maggiore precisione tale privilegio, estendendolo ad ogni reato commesso da americani in Cina, sia a terra sia nelle acque territoriali, ed ammettendo che l'arresto preventivo potesse essere compiuto tanto dalle autorità cinesi quanto da quelle americane,[1] alle quali era fatto obbligo di cooperare al mantenimento dell'ordine a bordo delle navi mercantili americane entrate in un porto cinese, ed alla repressione dei disordini e delle violenze nei rapporti fra gli indigeni e le persone dell'equipaggio.[2] Il Trattato americano del 1844 disponeva poi nell'articolo 33 che chi tentasse di fare clandestinamente il commercio nei porti non aperti, o d'introdurre in Cina opio o qualunque altro articolo di contrabbando, sarebbe stato abbandonato senza protezione ai rigori del governo cinese ; [3] e il trattato pure americano di Tientsin del 1858 disponeva che i sudditi degli Stati Uniti colpevoli di contrabbando potessero essere puniti dal governo cinese con tutto il rigore della legge, perdendo ogni titolo alla prote-

---

stered on both sides ». Cfr. gli articoli 13 del Trattato inglese del 1843 e 16 del Trattato inglese del 1858. Il trattato di Wanghea dispone che i sudditi americani che commettano qualsiasi reato in Cina debbano essere giudicati e puniti — tried and punished — soltanto dal Console « o da altro pubblico ufficiale degli Stati Uniti a ciò autorizzato secondo le leggi del suo paese ». Il trattato anglo-cinese di Tientsin del 1858, riproduceva nell'articolo 16 quasi testualmente l'articolo 21 del Trattato cino-americano del 1844, solo omettendo la parola *only* prima delle parole « *by the Consul or other public functionary* ». Il Trattato di Tientsin al luogo corrispondente ha : « shall be tried and punished by the Consul or, ecc.... »

[1] Art. 11 del Trattato cino-americano del 18 giugno 1858 : « .... citizens of the United States, either on shore or in any merchant vessell, who may trouble or wound the persons or injure the property of Chinese, or commit any other improper act in China, shall be punished only by the Consul or other public functionary thereto authorized according to the laws of the United States. Arrests, in order to trial, may be made by either the Chinese or the United States autorities ».

[2] Art. 18.... « The merchants, seamen and other citizens of the United States shall be under the superintendence of the appropriate officers of their government. If individuals of either nation commit acts of violence or disorder, use arms to the injury of others, or create disturbances endangering life, the officers of the two Governments will exert themselves to enforce order and to maintain the public peace, by doing impartial justice in the premises ». Tale stipulazione, combinata colle altre relative alla repressione dei delitti, non poteva intendersi nel senso di una eccezione all'esclusiva personalità della giurisdizione penale, ma piuttosto in quello di una cooperazione nelle misure dirette alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico.

[3] Ved. art. 4 del Trattato supplementare anglo-cinese dell'8 ottobre 1843.

zione della madre patria.[1] Ma poichè l'articolo 9 del Trattato anglo-cinese di Tientsin, di poco posteriore, pattuiva in ogni caso la consegna al console dei delinquenti britannici, si deve ritenere che anche quella eccezionale subordinazione dei sudditi americani alla giurisdizione penale territoriale cinese, fosse successivamente eliminata per effetto della clausola della nazione più favorita contenuta anche nell'articolo 30 del Trattato americano.

La Francia aveva stipulato certe regole relative alla giurisdizione penale nel Trattato del 28 novembre 1787 col re Nguyen-Auh, sovrano spodestato della Cocincina, che invocava da essa soccorso nel tentativo di ricuperare i propri Stati. Quel Trattato non ebbe esecuzione da parte della Francia, ma pur le sue stipulazioni hanno conservata non poca importanza come criterio della misura dei privilegi giurisdizionali ch'essa era fin d'allora disposta a reclamare a favore dei propri sudditi nei paesi dell'Estremo Oriente.

Il Re di Francia vi pattuiva a proprio favore qualche cessione di territorio, e si riservava il diritto di fondare nell'interno quanti stabilimenti avesse stimati necessarii per l'interesse della navigazione e del commercio. Nei limiti di tali stabilimenti, la giurisdizione francese doveva essere riconosciuta come un privilegio non già dei sudditi francesi ammessi a stabilirvisi, ma bensì del Re di Francia ammesso ad esercitarvi i diritti sovrani così completamente, da potersi pattuire, fra quelli stabilimenti e il resto del territorio della Cocincina, la reciprocità dell'estradizione. Invece, fuori di quegli stabilimenti, il governo della Cocincina s'impegnava ad accordare « aux sujets du Roy Très-Chrétien la protection la plus efficace » ed a far rendere loro « la justice la plus efficace et la plus prompte ».[2] Per i francesi che avessero dimorato in territorio della Cocincina, fuori delle località o cedute in sovranità, o date in amministrazione alla Fran-

---

[1] Art. 14 : « .... without being entitled to any countenance or protection from the government of the United States ».

[2] CORDIER, *Histoire*, ecc., vol. II, pag. 249-250.

cia, questa non reclamava verun diritto esclusivo di giurisdizione nè in materia civile, nè, a più forte ragione, in materia penale.

Ben diverse furono le pretese della Francia cinquantasei anni più tardi, quando negoziò colla Cina il Trattato di Whampoa. L'articolo 2 di questo Trattato autorizzava pure[1] la confisca del carico delle navi francesi colpevoli di far commercio in porti diversi da quelli aperti, ma escludeva [2] la confisca delle navi e faceva inoltre obbligo alle autorità cinesi che avessero sequestrate in tali casi le merci, di darne notizia al console francese del porto più vicino, prima di pronunciarne la confisca. In quanto poi ai Francesi individualmente colpevoli di aver oltrepassati i limiti territoriali loro assegnati, penetrando senza speciale autorizzazione nell'interno del paese, l'articolo 23 dello stesso Trattato autorizzava le autorità cinesi ad arrestarli, ma le obbligava a rimetterli al console più vicino della nazione del colpevole.

L'articolo 27 del medesimo Trattato proclamava poi nel modo più completo il principio della personalità della legge e della giurisdizione penale. Dopo avere infatti disposto che, nel caso di risse e lesioni fra cinesi e francesi, questi ultimi dovessero essere arrestati per opera del console « qui fera en sorte que le criminel soit puni selon les lois françaises », e dopo aver fatta la riserva che « quant au mode dont les crimes devront être punis, ce sera au gouvernement français à le determiner dans un temps à venir », quell'articolo finiva disponendo che « s'il y avait quelqu'autre circonstance non comprise dans le présent article, on se guiderait, d'après ces mêmes principes, car il est établi en loi, que les Français qui commettront un crime ou un délit dans les cinq ports, seront constamment régis d'après les lois françaises ». L'articolo 38 del Trattato Franco-cinese di Tientsin del 27 giugno 1858, riproduceva quasi testualmente la disposi-

---

[1] Cfr. art. 33 del Trattato di Wanghea, pag. 52, nota 21.
[2] A differenza dell'art. 14 del Trattato Americano del 1858.

zione dell'articolo 27 del Trattato di Whampoa, ma con un mutamento che estendeva di gran lunga, anzi rendeva completa, la estraterritorialità dei francesi in Cina in materia penale ; poichè, mentre la stipulazione più antica riservava la personalità della legge e della giurisdizione « per tutti i reati commessi da Francesi nei cinque porti », la più recente invece faceva « per tutti i reati da loro commessi in Cina » la medesima riserva che avea fatta già, senza distinguere fra le varie parti del territorio cinese, l'articolo 21 del Trattato di Wanghea.

Nei rapporti con la Russia la stessa misura di privilegi era garantita dall'articolo 7 del Trattato di Tientsin del 13 giugno 1858,[1] secondo il quale « nessuna questione fra sudditi russi e cinesi nei porti aperti al commercio, potrà essere esaminata e giudicata dal governo cinese se non di concerto col console di Russia o colla persona che rappresenterà l'autorità del governo russo in quella località. I sudditi russi imputati d'un qualunque crimine o delitto saranno giudicati secondo le leggi del loro Impero ».

Tale privilegio, stipulato per i porti aperti al commercio, era poi esteso dal medesimo articolo anche ai Russi che avessero commesso un reato nell'interno del territorio cinese, per i quali v'era disposto che dovessero essere ricondotti alla frontiera o in uno dei porti aperti dove abbia sede un console russo, « per esservi giudicati e puniti secondo le leggi russe ».

Il trattato addizionale russo-cinese di commercio, di navigazione e di limiti, firmato a Pechino il 14 novembre 1860,[2] confermava tale sistema [3] disponendo che « i delinquenti sarebbero puniti secondo le leggi del proprio paese », e che « in caso di reati gravi, se il colpevole è russo, debba essere

---

[1] Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 311-317.

[2] HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 318-328.

[3] « Art. 8. I crimini e i delitti devono essere giudicati secondo quanto è disposto dall'art. 7 del Trattato di Tientsin del 1858, applicando le leggi dell'Impero cui appartiene l'imputato ».

mandato in Russia per esservi trattato secondo le leggi patrie, e se è cinese la pena debba essergli inflitta dall' autorità del luogo dove il reato è stato commesso, oppure, se le leggi dello Stato lo esigono, debba essere mandato in una diversa città o provincia per subirvi la pena meritata ». Ed a rendere più precisa la disposizione, così da escludere la possibilità di una iniziativa esclusiva dell'autorità territoriale anche per l'arresto preventivo di russi, quell'articolo concludeva disponendo che « in caso di crimini, qualunque sia per esserne la gravità, il Console ed il Capo locale non possano prendere le misure necessarie se non che rispetto al colpevole pertinente allo Stato rispettivo, senza che l'uno o l'altro abbia il diritto d'incarcerare o di giudicare separatamente, e ancor meno di punire, un individuo non soggetto al rispettivo governo ».

Quanto agli incidenti di frontiera che rivestissero da una parte o dall'altra il carattere di reato, il Trattato di Kuldjia del 25 luglio 1851 si riferiva ancora (art. 7) alle regole in vigore alla frontiera di Kiakhta. Ora tali regole erano quelle contenute nel trattato russo-cinese del 21 ottobre 1727 (art. 4 e 10), modificate dalla Convenzione del 18 ottobre 1768 secondo le quali i reati minori commessi alla frontiera dovevano punirsi dagli ufficiali di frontiera tenendo conto delle leggi personali del colpevole, mentre i colpevoli di reati maggiori dovevano rimettersi all'autorità del paese cui appartenevano, anche se avessero commesso il reato nell'altro territorio.[1] Il Trattato russo-cinese del 13 giugno 1858 e quello del 12 novembre 1860 estendevano invece nel modo più completo anche a questi reati di frontiera il principio della personalità che v'era adottato come norma generale, disponendo[2] che « nell'istruzione e nella decisione di tali casi, qualunque sia per esserne l'importanza, i capi stabiliti alla frontiera debbano uniformarsi alle regole enunciate nell'ar-

[1] Herstlett, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 295-309 e Cordier, *Histoire*, ecc., vol. I, pagg. 84-89.

[2] Art. 18 del Trattato del 1860.

ticolo 8 del Trattato stesso,[1] e che nelle istruttorie e nelle pene debba procedersi secondo l'articolo 7 del Trattato di Tientsin.[2]

Il Trattato russo-cinese del 12 febbraio 1881 confermava[3] le antiche stipulazioni non espressamente modificate, stipulava[4] la cooperazione delle autorità di frontiera per punire, ciascuna nella sfera della sua competenza, i sudditi rispettivi colpevoli di furto o di ricettazione d'animali rubati nell'altro territorio; e riconosceva[5] alle autorità cinesi il diritto di arrestare i sudditi russi che varcassero la frontiera della Mongolia senza permesso, coll'obbligo però di consegnare gli arrestati alle autorità russe di frontiera o al competente console russo perchè fosse fatta loro subire una pena severa. Il Trattato del 27 marzo 1898 per la concessione alla Russia del possesso temporaneo di Port-Arthur e Talienvan, ammetteva poi eccezionalmente[6] la personalità della legge e della giurisdizione penale anche a profitto dei cinesi residenti in quel territorio, disponendo che nel caso d'imputazione di crimini elevata contro di loro, « dovessero essere consegnati al competente ufficiale cinese più vicino, per essere trattati secondo l'articolo VIII del Trattato russo-cinese del 1860 ».[7] Disposizione questa della quale, anche indipen-

---

[1] Ved. sopra pag. 43 e 44.

[2] Personalità della legge e della giurisdizione. Ved. sopra, pag. 42, 43.

[3] Art. XIX.

[4] Art. XVII.

[5] Regole per il commercio continentale fra i due paesi annesse al Trattato del 1881, art. 2.

[6] Art. IV.

[7] MARTENS SAMWER, vol. IV; XVII del *N. R.*, pag. 181-193 e HERSTLETT, Raccolta citata, ediz. 1908, pag. 323-4, art. 8: « Dans le cas de crimes graves, tels que meurtre, brigandage avec des graves blessures, attentat contre la vie, incendie prémédité etc., après enquête, si le coupable est Russe il est envoyé en Russie pour être traité selon les lois de son pays, et s'il est chinois, sa punition lui est infligée par l'autorité du lieu ou le crime a été commis.... En cas de crime, quelle qu'en soit la gravité, le Consul et le chef local ne peuvent prendre les mesures nécessaires que relativement au coupable appartenant à leur pays, et ni l'un ni l'autre n'a le droit d'incarcérer ni de juger séparément et encore moins de châtier un individu non sujet de son gouvernement ».

Art. 10: « Dans l'instruction et la decision des affaires de frontière.... les chefs des frontières se conforméront aux règles énoncées dans l'art. 8; quant'aux enquêtes

dentemente dagli avvenimenti del 1900, era facile prevedere il rapido cadere in dissuetudine, e che in ogni modo era sostituita in quel territorio sette anni dopo dalle regole di giurisdizione vigenti nei rapporti fra la Cina e il Giappone. A cominciare dal Trattato del 1858 il principio della personalità della legge e della giurisdizione in materia penale, diventò la norma vigente per i russi in Cina senza distinzione di località.[1]

---

et aux châtiments, ils s'effectueront d'après l'article 7 du Traité de Tientsin, d'après les lois du pays auquel appartient le coupable ».

Secondo il Trattato russo-cinese di Tientsin del 13 giugno 1858, art. 7: « I sudditi russi rei di qualche crimine o delitto, saranno giudicati secondo le leggi russe. I sudditi russi che fossero penetrati nell'interno della Cina e vi avessero commesso qualche crimine o delitto, saranno ricondotti alla frontiera o in uno dei porti aperti dove risiede un console russo per essere giudicati e puniti secondo le leggi russe ».

[1] Trattato russo-cinese di Tientsin del 13 giugno 1858, art. 7: « Ogni affare fra Russi e Cinesi nei porti e città aperte sarà esaminato dalle autorità cinesi d'accordo col console russo o l'agente che rappresenti l'autorità del governo russo nella località.

» I sudditi russi colpevoli di qualche delitto o crimine saranno giudicati secondo le leggi russe. Egualmente i sudditi cinesi, per ogni crimine contro la vita o la proprietà di un russo, saranno giudicati e puniti secondo le leggi del loro paese.

» I sudditi russi che fossero penetrati nell'interno della Cina e vi avessero commesso qualche crimine o delitto saranno ricondotti alla frontiera o in uno dei porti aperti dove risiede un console russo per essere giudicati e puniti, secondo le leggi russe ».

Trattato addizionale russo-cinese di Pietroburgo del 19 novembre 1860, art. 8: « I litigi, rivendicazioni ed altri malintesi di eguale natura, sorti fra mercanti a proposito di affari commerciali, saranno regolati dai mercanti stessi col mezzo di arbitri scelti fra loro; i Consoli e le autorità locali devono limitarsi a cooperare al componimento amichevole senza assumere alcuna responsabilità per le rivendicazioni.... Le contestazioni non relative ad affari di commercio fra mercanti, quali litigi, reclami, ecc., sono giudicate di mutuo consenso dal console e dal capo locale e i delinquenti sono puniti secondo le leggi del loro paese.

» In caso di rifugio di un suddito russo fra i Cinesi, l'autorità locale, non appena informata dal Console russo, prende immediatamente misure per la ricerca del fuggitivo, e, subito dopo averlo scoperto, lo rimette al consolato russo. Lo stesso procedimento dev'essere osservato relativamente ad ogni suddito cinese che si nascondesse presso sudditi russi, o fosse fuggito in Russia.

» Nei casi di crimini gravi, quali assassinio, brigantaggio con ferite gravi, attentato contro la vita, incendio premeditato, ecc. dopo inchiesta, se il colpevole è russo, è mandato in Russia per essere trattato secondo le leggi del suo paese, e se è Cinese, la sua pena gli è inflitta dall'autorità del luogo dove il crimine è stato commesso; o se, le leggi dello Stato lo esigono, il colpevole è mandato in un'altra città o in un'altra provincia per ricevervi il suo castigo. In caso di crimine, qualunque ne sia la gravità, il Console e il capo locale non possono prendere le misure necessarie che relativamente al colpevole appartenente al loro paese, e nè l' uno nè l' altro ha il diritto di incarcerare e di giudicare separatamente e ancora meno di punire un individuo non suddito del suo governo ».

Il privilegio della personalità della legge e della giurisdizione penale in Cina era pattuito a favore dei propri sudditi, indipendentemente dagli effetti della clausola della nazione più favorita, dalla Svezia e Norvegia nel 1847,[1] pattuendo anche la reciprocità dell'estradizione; dalla Prussia per conto della Confederazione Germanica nel 1861,[2] dalla Danimarca nel 1863,[3] dai Paesi Bassi il 6 ottobre 1863,[4] dalla Spagna nel 1864,[5] dal Belgio nel 1865,[6] dall'Italia nel 1866,[7] dall'Austria nel 1869,[8] dal Perù nel 1874,[9] dal Brasile nel 1881,[10] dal Portogallo nel 1888 [11] e dal Giappone nel 1896.[12]

---

[1] Trattato di Canton del 20 marzo 1847, art. 21. Cfr. art. 21 del Trattato americano di Wanghea.

[2] Art. 38. — La personalità della legge vi era doppiamente garantita, perchè non soltanto l'imputato tedesco era sottratto alla competenza cinese ed all'applicazione della legge territoriale, ma esso, arrestato per opera dell'autorità consolare, doveva essere punito da quest'ultima secondo la legge di quello fra gli Stati tedeschi ch'erano parte del Trattato (Prussia, Baviera, Sassonia, Annover, Würtemberg, Baden, Assia, Brunswick, Oldenburgo, Lussemburgo, Ducati di Sassonia, Nassau, Waldeck, Anhalt, Lippe, Schwarzburg, Reuss, i due Mecklemburgo e le città libere) cui esso apparteneva: « Les sujets d'un des états allemands contractants.... seront arrêtés par l'agent consulaire et punis suivant les lois de l'Etat auquel ils appartiennent ».

[3] Art. 16 identico al corrispondente del Trattato italiano.

[4] Cfr. Convenzione cino-olandese dell'8 maggio 1911 relativa all'ammissione e ai diritti e prerogative dei consoli cinesi nei possedimenti olandesi, art. 9, 10, 11 e 14.

[5] Art. 13. Cfr. l'art. 16 del Trattato inglese del 1858, coll'aggiunta: « In caso di gravi reati, come omicidio, furto, rapina, attentati alla vita, incendio, ecc., il reo, dopo opportuna investigazione, sarà mandato a Manilla per esservi punito secondo le leggi spagnuole ».

[6] Art. 19.

[7] Art. 16: « I sudditi cinesi che si rendano colpevoli di atto criminale contro italiani saranno arrestati e puniti dalle autorità cinesi secondo le leggi della Cina. Gli italiani colpevoli di atto criminale contro cinesi, saranno arrestati e puniti dalle autorità italiane secondo le leggi del loro paese, e in quelle forme e quei modi che saranno in seguito determinati dal governo italiano ».

[8] Art. 39. Cfr. Danimarca e Italia, art. 16.

[9] Art. 13.

[10] Art. 10.... « En général tout procès.... criminel entre sujets des deux Etats en Chine, ne pourra être jugé que conformément aux lois et par les autorités de la nation du défendeur ou accusé ».

[11] Art. 17 e 48.

[12] Trattato di commercio del 21 luglio 1896, art. 22. — La dizione del Trattato cino-americano di Wanghea (art. 21) è stata riprodotta nei corrispondenti articoli ora citati dai Trattati della Cina colla Svezia e Norvegia, colla Granbretagna del 1858, col Portogallo del 1862, la Spagna del 1869 e il Giappone del 1896.

D'altronde la formula del Trattato francese che riserva anche l'arresto ai funzionarii connazionali della persona da arrestare, è riprodotta nei Trattati citati colla Germania, colla Danimarca, col Belgio, coll'Italia, coll'Austria-Ungheria, col Brasile e in quello col Messico del 1899.

La divergenza che esiste fra queste Convenzioni circa la facoltà esclusiva o concorrente dei Consoli di procedere all'arresto, non vale che per le località aperte al commercio straniero. Se invece un suddito d'uno Stato europeo, imputato d'un reato commesso in una località aperta, fosse fuggito nell'interno, o se nell'interno un europeo si rendesse responsabile di un reato, resta conforme, senza distinzione, a tutti i Trattati colle potenze europee ed americane, che l'imputato sia arrestato, e fatto pervenire per cura delle locali autorità cinesi, alla più vicina località dove risieda un ufficiale consolare della sua nazione, per esservi giudicato ed eventualmente punito.

Dal Trattato anglo-siamese del 15 aprile 1855, ratificato il 18 aprile 1856,[1] ai sudditi britannici nel regno di Siam pareva garantita la personalità della legge, ma non quella della giurisdizione penale.[2] L'applicazione della pena era affidata sempre, secondo tale clausola, all'autorità consolare. Ogni suddito britannico che inducesse un marinaio siamese a disertare, incorrerebbe nelle pene determinate dal *Merchant Shipping Act* del 1854, e, in caso di condanna penale, dovrebbe scontare la prigionia nel carcere del consolato. La seconda di quelle disposizioni (art. 12) proibiva di uccidere uccelli nelle dipendenze dei Tempii in tutto il territorio siamese, o di danneggiare, in tali località, le statue e gli alberi, comminando ai sudditi britannici colpevoli d'infrazione di tale divieto una ammenda, e in mancanza di pagamento di quella, la pena di un mese al massimo di carcere da scontarsi nella prigione del consolato.

L'articolo 5 del Trattato del 1855, autorizzava le autorità siamesi ad arrestare i sudditi britannici che penetrassero nell'interno del paese non muniti di regolare passaporto fornito dal Consolato britannico e controfirmato dal competente ufficio siamese; anzi era fatto obbligo alle autorità

---

[1] Art. 2.

[2] « .... criminal offences will be punished, in the case of English offenders, by their own laws, through the Siamese authorities.... ».

territoriali di notificare al Console inglese l'arresto delle persone sospette di diserzione così da poter procedere all'estradizione. Le facoltà abbandonate, in materia di giurisdizione relativa a sudditi britannici, alle autorità siamesi, dal Trattato, erano però attenuate notevolmente dalle esplicazioni contenute nella Convenzione supplementare di commercio del 13 maggio 1856.[1] A proposito dell'articolo 2 del Trattato, i plenipotenziari del Siam vi dichiaravano che, mentre riconoscevano giusto negare ai consoli inglesi ogni giurisdizione sui siamesi nel loro territorio, ritenevano legittimo da parte delle autorità siamesi l'invito rivolto ai consoli britannici di arrestare e punire i sudditi britannici che abbiano commesso in territorio siamese una grave violazione della legge; mentre invece in dispute ed offese di minor conto verificatesi fra sudditi britannici, le autorità siamesi avrebbero dovuto astenersi da ogni ingerenza. Le parole *through the Siamese authorities* erano dunque interpretate nel senso che le autorità siamesi avessero facoltà di iniziativa presso le autorità consolari britanniche, e non nel senso che alle autorità siamesi competesse l'esercizio della giurisdizione penale sui sudditi inglesi, pur applicando la loro legge nazionale. Infatti la Convenzione supplementare stabiliva: « che tutti i processi penali nei quali il delinquente e la vittima siano sudditi britannici, o sia imputato un suddito britannico, dovessero essere giudicati dal solo console britannico; e che l'ingerenza delle autorità siamesi, in quanto riguarda i processi penali dei sudditi britannici, debba limitarsi a richiamare il console alla repressione di ogni reato grave commesso da sudditi britannici ». Era poi naturale che l'estendersi dei possedimenti inglesi in tante regioni adiacenti al Siam facesse sentire la necessità di determinare con presisione le categorie di persone aventi diritto in quel territorio alla protezione consolare britannica. Il Trattato del 1855 prescriveva

[1] « Certain explanations which appear necessary to work the precise force and application of certain portions of the new Treaty ».

(art. 5) la registrazione al consolato britannico di tutti i sudditi britannici che intendessero risiedere nel Siam. L'accordo anglo-siamese del 29 novembre 1899 determinava le categorie di persone aventi diritto alla registrazione. Tale diritto competeva : *a*) a tutti i sudditi britannici per nascita o per naturalizzazione, eccettuate le persone di razza asiatica, ed alle loro mogli e vedove, ai loro figli e nipoti nati nel Siam, ma non ai loro pronipoti o figli illegittimi nati in territorio siamese ; *b*) a tutte le persone di razza asiatica nate nei dominii inglesi, naturalizzate nel Regno Unito, o nate nel territorio di un principe indiano dipendente od alleato della Gran Bretagna, alle loro mogli e vedove e ai loro figli nati nel Siam, ma non ai figli dei figli. In caso di contestazione circa il titolo di un individuo ad ottenere un certificato di registrazione, o circa la validità del certificato stesso, era provveduto ad una inchiesta cumulativa per opera delle autorità britanniche e siamesi, che dovranno decidere, applicando alle circostanze concrete del caso le condizioni prescritte da questo accordo, se la persona in questione debba essere considerata definitivamente come suddito britannico, o cadere completamente sotto la giurisdizione siamese (articolo 5). Se poi, mentre una tale inchiesta è pendente, la persona in questione fosse oggetto d'una azione civile o penale (art. 4), le autorità consolari e territoriali dovrebbero decidere insieme davanti a quale Corte dovesse portarsi la decisione del caso. Anche in quest'ultima clausola si manifesta come la disposizione dell'articolo 2 del Trattato del 1855,[1] che garantiva ai sudditi britannici nel Siam la personalità della legge, ma non quella della giurisdizione penale, non fosse, quanto a quest'ultima eccezione, in vigore ; ma fosse stata sostituita dalla regola, eguale a quella vigente nei rapporti colla Cina, dell'assoluta personalità della giurisdizione penale. Del resto a far scomparire l'eccezionale disposizione dell'articolo 2 del Trattato del 1855 in favore della giurisdi-

[1] Ved. sopra, pag. 56 e 57.

zione territoriale siamese, sarebbe bastato anche l'articolo 10 dello stesso Trattato anglo-siamese del 1855 che assicurava ai sudditi britannici nel Siam il trattamento della nazione più favorita, combinato colle convenzioni stipulate poi dal Siam con altre Potenze; ad esempio, quella del 3 ottobre 1868 coll'Italia,[1] ed il Protocollo del 21 febbraio 1898 fra il Siam e il Giappone.[2]

Tale era pure la stipulazione relativa alla giurisdizione penale contenuta nel Trattato anglo-coreano del 26 novembre 1883,[3] dov'era pur stabilito che, anche nei casi d'una violazione del Trattato o dei Regolamenti commerciali da questo dipendenti, che fosse commessa da un suddito britannico, ed importasse a di lui carico ammenda o confisca a profitto del governo coreano, la decisione del caso dovesse competere pur sempre alle autorità giudiziarie britanniche.[4] Anche nei processi penali come in quelli civili era poi stabilito dallo stesso Trattato, con piena reciprocità fra la Gran Bretagna e la Corea, che un ufficiale debitamente autorizzato del paese cui appartenga la vittima possa assistere al processo, non solo sorvegliando la procedura, ma integrandola altresì colla citazione e coll'esame di testimoni e colla facoltà di protestare contro la procedura e la decisione.[5] Analoghe erano le disposizioni del Trattato del 22 maggio 1882 fra gli Stati Uniti e la Corea (Art. IV), che ammettevano la presenza di un ufficiale dello Stato cui non appartiene il giudice soltanto *nelle controversie* fra sudditi coreani e cittadini americani, mentre invece l'articolo III, 8 del Trattato anglo-coreano ammetteva quella presenza *in tutti i procedimenti civili e penali*. La diversità però non ha importanza perchè,

---

[1] Art. 9: « Le querele criminali saranno giudicate dalla Legazione e dai Consoli ove il delinquente sia italiano, e dalle autorità locali, ove esso sia suddito siamese ».
[2] Ved. *Chronicle*, ediz. 1902, pag. 176.
[3] Art. III, 4: « A British subject who commits any offence in Corea shall be tried and punished by the British Judicial authorities according to the laws of Great Britain ».
[4] Art. III, 6.
[5] Art. III, 8.

anche se i termini del trattato americano non avessero potuto per analogia e per interpretazione, applicarsi alla materia penale, gli americani sarebbero stati autorizzati a reclamare tale applicazione dal testo citato del Trattato inglese, e dalla clausola della nazione più favorita, stipulata nel modo più ampio dall'articolo XIV del proprio Trattato.

La stessa regola della piena personalità era stata adottata fino dal trattato del 26 febbraio 1876 (art. 10) dal Giappone per la punizione dei reati commessi da giapponesi contro coreani o da coreani contro giapponesi nei porti aperti della Corea; e nei rapporti fra il Giappone e le nazioni occidentali venne sostituita colla regola normale delle territorialità della legge e della giurisdizione dal Trattato anglo-giapponese del 16 luglio 1894 [1] e dagli altri Trattati analoghi stipulati successivamente dal Giappone colle altre Potenze occidentali.

Fra la immunità dalla giurisdizione territoriale e la personalità della legge deve poi farsi anche in materia penale, come in diritto privato, per tutto quanto non riguardi lo stato delle persone e i rapporti di famiglia, e specialmente per quanto si riferisca a rapporti di commercio, una distinzione di capitale importanza.

La immunità dalla giurisdizione territoriale è assoluta. La personalità della legge è assoluta in senso positivo, ma non è altrettanto assoluta in senso negativo. Ne deriva cioè la necessità di applicare nei riguardi dell'imputato straniero la legge straniera, ma non ne deriva la impossibilità che il giudice nazionale di quello straniero gli applichi anche una disposizione del diritto penale territoriale.

Il Koo,[2] che sostiene a ragione questa tesi, cita a tale proposito una decisione americana pronunciata in Giappone, mentre vi era in vigore la giurisdizione consolare.[3] La Corte americana di Kanagawa affermò allora il principio che i fo-

---

[1] Art. I e XX.

[2] Koo, *loc. cit.*, pag. 214-228.

[3] *Loc. cit.*, pag. 228, 1875. Corte Consolare Americana di Kanagawa. United States, v. Middleton.

restieri erano esonerati dalla osservanza delle leggi Giapponesi, solo nei limiti nei quali dai trattati fra i rispettivi Stati e il Giappone fosse stata definita tale esenzione ; e nel caso concreto riconosceva essere la legge giapponese, vietante di cacciare senza licenza, obbligatoria anche per i cittadini degli Stati Uniti in territorio giapponese,[1] così da essere la infrazione di quella legge da parte loro un atto punibile.

---

6. — Immunità locali ottenute dagli stranieri.

Insieme colle immunità di carattere personale, s'andavano sviluppando, a favore degli stranieri nell' Estremo Oriente, altri privilegi di carattere reale o locale. Questi ultimi, analoghi a quelli della medesima specie goduti dagli agenti diplomatici, erano come il risultato sintetico dei privilegi della persona straniera sulle rispettive abitazioni o proprietà, e si manifestavano infatti con ordinamenti eccezionali delle abitazioni e delle proprietà degli stranieri, diretti ad assicurare e ad integrare i loro privilegi d'indole personale.

Tutte le Convenzioni della Cina cogli altri Stati, riconoscevano ai sudditi di questi il diritto di acquistare terreni e di comperare o prendere in affitto case e magazzini ;[2]

---

[1] Scidmore, United States Courts in Japan, par. 223.

[2] Trattato di Wanghea del 3 luglio 1844 fra gli Stati Uniti e la Cina, art. 17. Trattato franco-cinese di Whampoa del 29 ottobre 1844, art. 22.

Trattato anglo-cinese di Tientsin del 1858, art. 12 : « British subjects, desiring to build or open houses, warehouses, churches, hospitals, or burial grounds, shall make their agreements for the land or buildings, they require ». — Art. 14 : « British subjects may hire whatever boats they please for the transport of goods or passengers ». — Trattato di Tientsin colla Francia del 1858, art. 10 : « Ogni suddito francese nei porti aperti potrà.... prendere in affitto case e magazzini per le sue merci, od acquistare terreni e fabbricarvi egli stesso case e magazzini ».

Art. 12 : « La proprietà d'ogni specie appartenente a sudditi francesi nell'impero cinese, sarà considerata inviolabile. Le autorità cinesi non potranno per alcun motivo sottoporre ad embargo le navi francesi nè sottoporle a requisizione per qualsiasi servizio pubblico o privato ».

Ved. Trattati della Danimarca 1863, art. 12, dell'Olanda 1863, art. 2, del Belgio,

e dalla condizione eccezionale e privilegiata dei possessori dovea derivare di necessità un regime privilegiato ed eccezionale anche degli immobili posseduti.

Se v'è materia nella quale l'esclusivo prevalere della giurisdizione territoriale, sia voluto dalle regole fondamentali del diritto, tale è quella del regime della proprietà immobiliare e di tutti i diritti che a questa si riferiscono. Invece i Trattati stipulati colla Cina, nel provvedere al regime privilegiato degli stranieri, non distinguono fra la materia personale e quella reale, ma sottopongono l'una al pari dell'altra alla giurisdizione personale delle parti se trattisi di stranieri connazionali, a quella del convenuto se trattisi di stranieri di diversa nazionalità, o a quella cumulativa delle due magistrature, oppure a quella del convenuto sotto la sorveglianza di quella dell'attore, se trattasi di controversie fra stranieri ed indigeni. Così disponeva fin dal 3 luglio 1844 il Trattato di Whanghea fra gli Stati Uniti e la Cina, riferendosi nell'articolo 25 a tutte le controversie circa diritti personali o relativi alla proprietà.[1]

Tale disposizione era riprodotta nell'articolo 28 del Trattato cino-francese di Whampoa del 24 ottobre 1844, dall'articolo 27 del Trattato cino-americano di Tientsin del 1858, negli articoli 15 e 17 del Trattato anglo-cinese del medesimo anno, negli articoli 4 e 28 del Trattato colla Danimarca del 1863, negli articoli 16 e 17 del Trattato cino-belga del 1865,

---

1865, art. 12 e 14, dell'Italia, 1866, art. 12, dell'Austria Ungheria 1869, art. 9, 13 e 14, del Giappone 1896, art. 4.

Trattato italo-cinese del 20 ottobre 1866, art. 12: « Gli italiani che vogliano, nei porti od altrove, fabbricare o aprire case, magazzini, ecc., potranno fare contratti per i terreni o per le costruzioni a loro gradimento ».

Art. 14: « Gli italiani potranno noleggiare quel numero di barche o giunche che loro piacerà per il trasporto delle merci e dei passeggeri ».

Art. 18: « Le autorità cinesi daranno ovunque la massima protezione alle persone ed alle proprietà italiane.... Queste autorità non potranno, in nessuna circostanza, porre embargo sulle navi italiane, nè colpirle di requisizioni per qualsiasi servizio pubblico o privato ».

[1] Art. 25: « All questions in regard to rights, whether of property or person, arising between citizens of the United States in China, shall be subject to the jurisdiction and regulated by the authorities of their own government ».

nell'articolo 15 del Trattato italo-cinese del 1866,[1] dall'articolo 11 del Trattato brasiliano del 1881, dall'articolo 47 del Trattato portoghese del 1887, dagli articoli 20 e 21 del Trattato cino-giapponese del 1896; ed è in vigore nei rapporti colle altre nazioni aventi Trattati colla Cina, per effetto della clausola della nazione più favorita.

Il Trattato cino-giapponese riserva poi questa competenza consolare giapponese per tutte le azioni intentate contro un giapponese sia da privati cinesi, sia dalle autorità della Cina[2] sicchè lo stesso governo cinese ne risulta obbligato ad adire la magistratura consolare straniera per far valere i diritti patrimoniali proprii o quelli degli enti da esso protetti e rappresentati nei limiti del territorio che gli appartiene.

In materia reale ed immobiliare l'autorità consolare deve trovarsi sovente nella materiale necessità di applicare il diritto locale anzichè il proprio diritto nazionale; ma ad ogni modo dalla sua esclusiva competenza deriva o l'uno o l'altro di questi due effetti entrambi anormali; o l'applicazione fatta in Cina di un diritto straniero a beni immobili situati nel territorio dello Stato; o l'applicazione del diritto territoriale alle stesse cose immobili fatta per opera di una autorità straniera che, pur prescindendo dalla sua dipendenza da una diversa sovranità e da un diverso ordine legislativo, non si trova nelle condizioni più favorevoli per conoscerlo e per interpretarlo facendone la più retta applicazione.

L'indole di tale immunità locale degli stranieri risulta meglio definita quando la si consideri in rapporto coi diritti della pubblica amministrazione, coll'applicazione delle leggi relative alle forme degli atti e particolarmente col diritto di polizia.

Secondo il diritto inglese, il matrimonio fra sudditi britannici non può essere celebrato all'estero nelle stesse condi-

---

[1] Art. 15: « Le questioni insorte tra italiani relativamente ai diritti, alle proprietà od alle persone, saranno sottoposte alla giurisdizione delle autorità italiane ».

[2] Art. 21: « If the Chinese authorities or a Chinese subject make any charge or complaint of a civil nature against Japanese subjects, *or against Japanese property in China....* ».

zioni e nelle stesse specie di località e dalle stesse categorie di persone, che potrebbero celebrarlo in Inghilterra; ma per essere valido deve celebrarsi o nelle forme locali dagli ufficiali competenti secondo le leggi del territorio, oppure nelle forme del diritto inglese nella sede di una legazione o di un consolato britannico. Ne deriva che la procedura ecclesiastica inglese del matrimonio non può applicarsi all'estero; sicchè un matrimonio celebrato all'estero fra inglesi in una chiesa inglese secondo le forme religiose non potrebbe ritenersi valido in Inghilterra. Ma se un matrimonio fosse celebrato in tali circostanze in Cina, l'assimilazione delle case e degli stabili posseduti da stranieri al territorio del loro Stato rispettivo, dovrebbe produrre come necessaria conseguenza l'applicazione di criterii non dissimili da quelli che sarebbero applicati in Inghilterra al giudizio della validità di quel matrimonio. Tali tesi era sostenuta nel luglio del 1914 davanti alla divisione delle Successioni, del Divorzio e dall'Ammiragliato dell'Alta Corte di Giustizia Britannica dalla moglie di un inglese residente in Cina che avea domandata la dichiarazione di nullità del matrimonio fra loro celebrato nel territorio di quello Stato, nel 1905. La cerimonia era stata celebrata nella chiesa della missione di Shan-Hai-Kwan da un ministro della Chiesa Anglicana debitamente autorizzato dal vescovo anglicano della Cina settentrionale da cui dipendeva. Il marito agiva per domandare la dichiarazione di nullità del matrimonio perchè celebrato in violazione delle disposizioni del *Foreign Marriage Act* del 1892. Il rappresentante della moglie convenuta affermava invece la validità del matrimonio, sostenendo che, nei paesi dove gli stranieri godono di una condizione di diritto eccezionale come in Cina, non è imposta loro per la celebrazione del matrimonio esclusivamente l'alternativa tra la forma consolare e l'osservanza delle forme locali, ma è pur concesso loro, come conseguenza dei privilegi personali di cui godono e delle immunità locali riconosciute alle loro proprietà, di osservare validamente anche tutte quelle forme e solennità

della legge nazionale cui potrebbero validamente ricorrere nel territorio dello Stato cui appartengono. Tale soluzione fu negata dalla stessa Corte nel 1908 a proposito di un matrimonio celebrato in identiche circostanze fra inglesi in Giappone, perchè era stato già stipulato da quattro anni il trattato che stabiliva l'abolizione dei privilegi consolari in Giappone dal 1899, e perchè in questo Stato esistevano già le leggi civili e le istituzioni che ora vi sono in vigore. Ma nel caso della Cina, dove mancano tali istituzioni e tali leggi nel diritto territoriale, e dove i trattati del 1902 e degli anni seguenti hanno confermato indefinitivamente i privilegi degli stranieri e la giurisdizione consolare, la soluzione doveva essere diversa, ed al matrimonio in questione dovevano applicarsi le regole del diritto canonico così come sarebbero state applicate dalla stessa Corte se le nozze fossero state celebrate in Inghilterra.[1]

Effetti analoghi della immunità locale si manifestano in materia di estradizione.

Il Trattato supplementare anglo-cinese dell'8 ottobre 1843 fissava nell'articolo 5[2] le regole relative all'estradizione dei delinquenti fra il territorio cinese e il nuovo territorio inglese di Hong-Kong. L'obbligo dell'estradizione era reciprocamente stipulato nei riguardi dei delinquenti a favore della Cina e nei riguardi dei delinquenti e dei disertori a favore della Gran Bretagna, limitatamente ai rapporti fra il territorio cinese da una parte, e la Colonia inglese di Hong-Kong e le navi inglesi dall'altra. I due governi poi si trovavano, l'uno rispetto all'altro, in condizione diversa; perchè il governo cinese si obbligava a dar corso alla domanda inglese d'estradizione consegnando la persona richiesta all'ufficiale governativo inglese più vicino, mentre gli ufficiali britannici erano obbligati a corrispondere alla domanda delle

---

[1] Ved. *Probate, Divorce and Admiralty division.* MARSHALL v. MARSHALL, *Times law report*, 8 may 1907 and 10 march 1908 e *Phillips* v. PHILLIPS otherwise CAREY, *ibid.* 31 july 1914; non mi è nota la decisione definitiva del caso.

[2] Ved. MURHARD-MARTENS, *N. R.*, vol. V, pag. 595-596.

autorità cinesi soltanto « dopo aver verificato la colpabilità della persona richiesta ». Tale stipulazione, per quanto non serbasse fra i due paesi la piena reciprocità delle condizioni, non usciva però, per il rapporto dei territorii fra i quali doveva applicarsi, dai limiti di un patto di estradizione cui s'aggiungeva il reciproco divieto generico di « accordare ai delinquenti rifugio od asilo clandestino ». Ma pochi giorni dopo, la disposizione, corrispondente a quella ora riferita, del trattato franco-cinese di Whampoa [1] del 24 ottobre 1844, modificava l'indole e mutava il contenuto di quel patto relativo all'estradizione. Quanto ai disertori ed ai fuggiaschi francesi infatti, era riprodotta sostanzialmente la disposizione del Trattato inglese, ma quanto a quelli cinesi, v'era sostituita questa formula: « Si des Chinois deserteurs ou accusés de crimes, se réfugiaient *dans des maisons françaises*.... pour s'y cacher, l'autorité locale en fera part au consul, lequel, après que la culpabilité aura été clairement demontrée, prendra immédiatement les mesures nécessaires pour que ces individus soient remis entre les mains de l'autorité chinoise ». Così la casa di un francese (e, per effetto della clausola della nazione più favorita, quella di ogni straniero ammesso ad invocare tale beneficio), era assimilata completamente, anche nei rapporti di polizia e di sicurezza pubblica, al territorio straniero; la perquisizione di un'abitazione di stranieri diventava vietata, in territorio cinese, all'autorità territoriale; e l'arresto di un suddito dello Stato, ogni qualvolta questo suddito riuscisse a rifugiarsi nell'abitazione di uno straniero, cessava d'essere un atto indipendente dalle competenti autorità locali, per diventare, come se quella abitazione non formasse

---

[1] Trattato di Whampoa, art. 31. MURHARD-MARTENS, *N. R.*, vol. VII, pag. 444 e Trattato di Tientsin, 1858, art. 32: « .... si des Chinois déserteurs ou prévenus de quelque crime vont se réfugier dans les maisons françaises, ou à bord des navires appartenant à des français, l'autorité locale s'adressera au Consul, qui, sur la preuve de la culpabilité des prévenus, prendra immédiatement les mésures nécessaires pour que leur extradition soit effectuée ». — Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, vol. I, pag. 281.

più parte del territorio dov'era pur situata, materia di estradizione.

Tale assimilazione delle case di stranieri al territorio straniero, coll'obbligo di estradizione corrispondente, era stata già fatto nell'articolo 29 del Trattato cino-americano di Wanghea del 1844,[1] e fu conservato nell'articolo 18 del Trattato fra le stesse Potenze del 1858, nell'articolo 8 del Trattato russo-cinese del 14 novembre 1860,[2] nell'articolo 18 del Trattato spagnuolo del 1864, nel l'articolo 22 del Trattato italiano del 1866,[3] nell'articolo 45 del Trattato portoghese del 1888, e nell'articolo 24 del Trattato cino-giapponese del 1896.

Lo stesso avveniva nei rapporti cogli altri paesi dell'Estremo Oriente. Così disponeva l'articolo 3 del Trattato di commercio anglo-siamese del 15 aprile 1856 che, nei riguardi del diritto penale, costituiva coi siamesi impiegati presso sudditi britannici una classe di protetti britannici il cui arresto, in seguito ad offesa delle leggi territoriali, era riservato al console britannico dal quale se ne doveva concedere l'estradizione all'autorità siamese.[4] Lo stesso articolo è riprodotto testualmente dall'articolo 10 del Trattato italo-siamese del 1868, e a quello corrisponde il valore dell'articolo 3 del Trattato fra il Giappone e il Siam del 25 febbraio 1898;[5]

---

[1] HERSTLETT, ediz. 1896, *loc. cit.*, pag. 394, 395. Art. 29 : « If criminals subject of China take refuge in the houses or on board of the vessels of citizens of the United States, they shall not be harboured or concealed, but shall be delivered up to justice on due requisition by the Chinese local officers addressed to those of the United States ».

[2] HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 323-324.

[3] Art. 16 : « Se un malfattore cinese prenda ricovero in case o a bordo di navi italiane, non gli si darà aiuto nè asilo ; ma questo malfattore sarà invece consegnato alle autorità chinesi sulla domanda ch'esse ne facciano al console ».

[4] Art. 3 : « If Siamese in the employ of British subjects, offend against the law of their country, or if any Siamese, having so offended, or desiring to desert, takes refuge with a British subject in Siam, they shall be searched for, and upon proof of their guilt or desertion, shall be delivered up by the Consul to the Siamese authorities ».

[5] Trattato giapponese-siamese del 25 febbraio 1898, art. 3 : « The subjects of the High contracting Parties may reside in any part of the dominions of the other.... and there hire, and occupy houses, manufactories, shops and warehouses.... In all that relates to.... the acquisitions, possession and disposal of property of all kinds....

e la medesima disposizione veniva accolta anche nel Trattato anglo-coreano del 1883, e nel Trattato italo-coreano del 1884. Questi ultimi Trattati la attenuavano nel contenuto e nelle modalità, perchè non attribuivano alle autorità britannica ed italiana la protezione dei coreani impiegati presso sudditi [1] britannici od italiani, e non esigevano la prova, fatta davanti a quelle autorità consolari, della colpabilità dell'imputato; ma pur si affermava in entrambi i trattati, con identica forma e nel modo più assoluto, la immunità delle abitazioni dei sudditi britannici [2] od italiani.[3] Tale era pure la disposizione del Trattato fra gli Stati Uniti e la Corea del 1883,[4] che ammetteva l'alternativa dell'arresto dell'estradando a cura del console, oppure dell'arresto operato, coll'autorizzazione di lui, dalle autorità locali.

La stessa immunità che veniva attribuita alle abitazioni, spettava pure alle navi mercantili straniere nelle acque territoriali cinesi, secondo il Trattato americano di Wanghea del 1844,[5] il Trattato francese di Whampoa del 1844,[6] il

the subjects of each of the contracting parties shall at all times enjoy the treatment accorded to the subjects or citizens of the most favoured nation ».

[1] Art. 3, 9: « If a Corean subject who is charged with an offence against the laws of his country, takes refuge on premises occupied by a British subject, the British Consular Authorities, on receiving an application from the Corean authorities, shall take steps to have such persons arrested and handed over to them ».

[2] Art. 3, 9: «.... But, without the consent of the proper British consular authority, no Corean officer shall enter the premises of any British subject without his consent ».

[3] Trattato italo-coreano del 1884, art. 3, 9: « Se un suddito coreano accusato di offesa alle leggi del suo paese prende rifugio nella casa occupata da un suddito italiano.... l'autorità consolare italiana, su domanda fattale dalle autorità coreane, prenderà le misure necessarie per far arrestare la detta persona e consegnarla alle autorità coreane per esser processata. Ma, senza il permesso della debita autorità consolare italiana, nessun ufficiale coreano potrà adire la casa di qualsiasi suddito italiano senza il consentimento di quest'ultimo ».

[4] Art. 10: « .... the Consular authorities of the United States, on being notified of the fact by the local authorities, will, either permit the latter to despatch constables to make the arrests, or the persons will be arrested by the Consular authorities and handed over to the local constables ».

[5] Art. 26: « Merchant vessels of the United States, lying in the waters of the five ports of China open to foreign commerce, will be under the jurisdiction of the officers of their own Government, who, with the masters and owners thereof, will manage the same without contest on the part of China ».

[6] Art. 28: « .... Quant'aux navires qui se trouveront dans les cinq ports, l'autorité chinoise n'aura non plus aucune autorité à exercer sur eux; ce sera entièrement

Trattato svedese del 1847 (art. 29), il Trattato anglo-cinese di Tientsin del 1858,[1] il Trattato spagnuolo del 1864 (articolo 18), il Trattato italiano del 1866 (art. 22), il Trattato brasiliano del 1881,[2] il Trattato portoghese del 1887 (articolo 45) e il Trattato giapponese del 1896 (art. 24); e quelli degli Stati Uniti colla Corea[3] e della Gran Bretagna colla Corea.[4]

Una dichiarazione cino-germanica del 2 settembre 1868, relativa alle multe da infliggersi ai capitani mercantili tedeschi colpevoli di falsa dichiarazione circa la qualità e la quantità del carico, deferiva anche in tali casi il giudizio ad una commissione mista composta da un delegato della dogana cinese e da un delegato dell'autorità consolare germanica del porto dove si fosse verificata la contravvenzione.[5] Basta paragonare questa disposizione con quella dell'articolo 47 del Trattato anglo-cinese di Tientsin del 1858 secondo la quale le navi mercantili britanniche entranti in porti cinesi non aperti al commercio, od esercitanti lungo la costa un commercio clandestino, erano dichiarate, insieme col carico, suscettibili di confisca da parte del governo cinese, per valutare l'entità e la rapidità dello sviluppo compiuto dalle immunità locali degli stranieri in Cina, già prima che un quarto di secolo fosse trascorso dopo la stipulazione del Trattato di Nanking.

à l'autorité française et aux capitaines de ces navires qu'il appartiendra de régler les affaires qui les concernent ».

Art. 21: « .... Si des Chinois.... se réfugiaient.... à bord de navires marchands.... l'autorité locale en fera part au Consul, lequel... prendra.... les mesures pour que ces individus soient remis entre les mains de l'autorité chinoise ».

[1] Art. 21: « If Chinese offenders take refuge in the houses or on board the vessels of British subjects at the open ports, they shall not be harboured or concealed, but shall be delivered upon due requisition by the Chinese authorities addressed to the British Consuls ».

[2] Gli arresti di sudditi cinesi delinquenti, nelle residenze, magazzini, o navi di commercio di sudditi brasiliani in Cina, non potranno farsi senza che il Console del Brasile ne sia stato prevenuto ufficialmente dalle autorità locali, e senza l'intervento della sua polizia che dovrà agire di concerto con la polizia cinese.

[3] 1883, art. 10.

[4] 1883, art. III, 9: « .... no Corean officers shall.... go on board any British ship without the consent of the officer in charge ».

[5] HERSTLETT, *op. cit.*, pag. 391, ediz. 1908.

Dall'ampiezza dei privilegi e delle immunità degli stranieri è derivata dunque, anche per gli immobili posseduti da quelli in territorio cinese, una immunità così completa come non aveva potuto costituirsi nell'impero Ottomano in quattro secoli di sviluppo del regime delle capitolazioni.

Quando in Turchia gli stranieri sono stati assimilati ai sudditi dello Stato nella capacità di acquistare immobili urbani e rurali in tutto l'Impero, eccettuata la provincia dell'Hedjaz (legge del 16 giugno 1867), il diritto loro conferito è stato subordinato alla condizione dell'impero delle leggi e dei regolamenti in vigore per i proprietarii e possessori ottomani.

Da tale assimilazione è derivato l'obbligo per quei possessori europei di osservare tutte le leggi e i regolamenti di polizia governativi e municipali relativi al godimento ed alla trasmissione delle proprietà fondiarie; di sostenere per quelle, alle stesse condizioni dei sudditi dello Stato, i carichi pubblici, e di non poter sottrarsi alla giurisdizione dei tribunali civili ottomani, in tutte le questioni relative alla proprietà fondiaria e per tutte le azioni reali, non solo senza distinzioni fra il caso di straniero attore e quello di straniero convenuto, ma anche senza eccezione nel caso che entrambe le parti in causa siano straniere. Ne è derivato che i tribunali consolari, pur dichiarandosi competenti a giudicare fra stranieri di azioni personali relative alla proprietà di beni immobili, si dichiarino incompetenti nel caso di azioni reali, e che il governo ottomano abbia potuto sostenere con successo, rispondendo alle argomentazioni contrarie dell'Ambasciata d'Italia (Conte Corti), che il tribunale stesso religioso del cadì sia competente per giudicare di contestazioni relative ad immobili *wakufs*, anche quando uno straniero sia parte nella controversia.

In Cina invece la estraterritorialità delle persone si è trasformata in gran parte, nei riguardi della legge da applicarsi, e in tutto nei riguardi della autorità e della giurisdizione competente ad applicarla, in immunità locale degli immobili

da quelle persone posseduti. Tale immunità è assoluta dal punto di vista amministrativo e di polizia, perchè gli atti di ispezione e di sorveglianza nelle case, magazzini, uffici e navi mercantili straniere, non possono farsi dalle autorità locali, ma soltanto dalle autorità consolari per iniziativa propria o in seguito a richiesta delle autorità locali.

Nel caso dell'assistenza giudiziaria e della estradizione, risulta ancor più chiaramente l'assimilazione dell'immobile posseduto in Cina da stranieri, a cosa situata nel territorio dello Stato al quale tali stranieri appartengono. Per l'esecuzione d'una sentenza e per l'effettuazione di un sequestro, non è possibile ricorrere alle autorità cinesi, ma alla parte interessata ed alla stessa autorità cinese è necessario ricorrere esclusivamente alla autorità consolare europea. L'arresto poi di un delinquente, anche indigeno, riparato in un immobile o a bordo di una nave mercantile europea, arresto che in Europa è un atto ordinario di amministrazione e di polizia nel primo caso, e tutto al più è condizionato nel secondo, pur non dipendendone in modo assoluto la legalità, alla cooperazione del console, diventa invece in Cina un vero atto di estradizione, per quanto più sommariamente risolto, pur giuridicamente non dissimile da quello che sarebbe se la persona da estradare si fosse effettivamente riparata nel territorio dello Stato al quale appartiene lo straniero possessore dell'immobile dove gli sia stato concesso il rifugio.

Dal punto di vista giurisdizionale l'immobile posseduto da uno straniero in Cina, è completamente sottratto alle autorità giudiziarie dello Stato. Sotto certi rispetti quegli immobili non sono sottratti del tutto al diritto territoriale, al quale è pur necessario talora ricorrere per la definizione della cosa e dei diritti reali, per la determinazione del titolo del possesso, dei diritti ed obblighi fra venditore e compratore, fra proprietario e locatario, e per la determinazione, riservata in talune Convenzioni ed in taluni decreti di apertura di porti, degli obblighi di carattere amministrativo generali o

municipali e locali, dipendenti dalla proprietà o dal godimento di immobili posseduti da stranieri.

In non pochi casi sarà pur necessario ricorrere, specialmente nei riguardi dei rapporti di vicinato e delle servitù, al diritto consuetudinario locale. Sicchè può dirsi che il diritto personale dello straniero possessore e il diritto del territorio dov'è situata la cosa posseduta, non si escludano che in piccola parte, ed in gran parte coesistano. Ma per quanto riguarda in tali casi l'applicazione dell'uno e dell'altro diritto, vige la stessa norma della esclusione completa della giurisdizione cinese e delle riserva completa del giudizio alla giurisdizione straniera. Di tale personalità della giurisdizione nei riguardi non solo delle persone, ma anche degli immobili appartenenti agli stranieri, il principio era già stato affermato in modo assoluto nei Trattati del 1858, e le Convenzioni successive non facevano che regolarne i dettagli e i modi della applicazione, senza distinguere fra questioni personali e questioni relative alla proprietà.[1]

Tutto ciò, molto più che non la giurisdizione nella materia personale e mobiliare nei rapporti fra stranieri, rendeva complicata e difficile la funzione giudiziaria dei consoli, costretti talora, come dice il Morse,[2] allo sforzo di pronunciare sentenze che Salomone avrebbbe dovuto invidiare. Oltre che della rispettiva legge nazionale, essi devono infatti avere una sufficiente conoscenza del diritto territoriale cinese, in tutte le controversie di carattere commerciale, per poter tener conto del diritto e degli usi locali; in tutte le altre controversie nelle quali un cinese sia convenuto per poter sorvegliare equamente la procedura e comprendere se sia applicata rettamente dal magistrato cinese la *lex loci*; e in tutte le questioni di carattere reale e immobiliare fra europei o fra europei convenuti e cinesi attori per potere

---

[1] MORSE, *International Relations of the Chinese Empire*, London, Longmans, 1910, pag. 186 e 564.

[2] MORSE, *The Trade and administration of the Chinese Empire*, London, Longmans, 1908, chapt. VII, *Exterritoriality*, pag. 185.

applicare rettamente in tutto o in parte le norme scritte o consuetudinarie o talora anche religiose del diritto cinese.[1]

Le difficoltà della funzione giudiziaria consolare è inoltre aggravata in Cina, specialmente in materia immobiliare, da due condizioni peculiari che la differenziano dalle funzioni normali dell'autorità giudiziaria. Il console deve sovente decidere come giudice di contestazioni nelle quali ha tentato prima, secondo le Convenzioni vigenti, di agire come amichevole compositore, e deve pertanto cercare, con un atto di volontà, di dimenticare, assumendo quella qualità di giudice, tutto quanto, finchè cercava di esercitare la funzione di compositore, pensava della controversia.

Egli deve infine applicare come legge, oltre alle norme del diritto del suo paese ed a quelle del diritto cinese, anche talune disposizioni dei Trattati; e da quella che potrebbe dirsi dosimetria di tanti diversi fattori che ne risulta necessaria per la formulazione del suo giudizio, la preparazione di questo è resa singolarmente delicata e difficile.

La Gran Bretagna e gli Stati Uniti hanno procurato di corrispondere alle esigenze derivanti da tante difficoltà, istituendo per la Cina apposite Corti consolari con elementi giudiziarii. Gli Stati che hanno più esigue colonie e più ristretto sviluppo di interessi, difficilmente potrebbero imitarle.[2] E il compito dei loro consolati in Cina, complicato di tante funzioni diverse,[3] e subordinato, nella efficacia della sua esplicazione, a tante diverse conoscenze ed a tanta elasticità di tecnicismo, resta perciò più importante e più difficile dei compiti imposti ai consolati degli Stati di civiltà europea stabiliti in tutto il resto del mondo.

---

[1] MORSE, *loc. cit.*, pag. 185.

[2] Ved. *Tribuna* di Roma, 9 luglio 1908. — Corrispondenza da Shanghai: *Il servizio consolare d'Italia in Cina.*

[3] JERNIGAN, *China's Business Methods and Policy*, pag. 253, London, Fisher Unwin, 1904.

7. — Risultato comparativo dei privilegi in Oriente e nell' Estremo Oriente.

Tanti privilegi spettanti agli stranieri nell'Estremo Oriente sono derivati da precise stipulazioni fra la Cina e i paesi vicini da una parte e le nazioni di cultura europea dall'altra. Non sono stati, come nei rapporti coll'Oriente islamitico, il risultato di un lungo sviluppo convenzionale e consuetudinario che sia venuto a poco a poco modificando l'indole e il contenuto dei patti primitivi, ma hanno quasi immediatamente accompagnato fin dall'origine lo stabilirsi del nuovo sistema di rapporti diplomatici e commerciali fra l'Estremo Oriente e l'Europa. Ed in così breve tempo e per effetto di patti così agevolmente ottenuti, quei privilegi hanno raggiunto in Cina un'estensione molto maggiore di quella che non avessero assunto, dopo più di quattro secoli d'applicazione e di sviluppo, i privilegi che la Turchia s'è indotta ora ad eliminare come ostacolo incompatibile coll'esercizio dei suoi diritti di sovranità. Tale diversità fra i due sistemi di rapporti risulta evidente anche da una sommaria considerazione comparativa.

Nelle relazioni con la Turchia, l'esclusiva competenza delle magistrature nazionali a giudicare delle controversie civili e commerciali fra stranieri appartenenti al medesimo Stato, risultava esplicitamente da tutte le Capitolazioni, a cominciare dalle più antiche; e nella Capitolazione accordata alla Francia nel 1740 era così formulata nell'articolo 26: « S'il arrive quelque contestation entre les Français, les Ambassadeurs et les Consuls en prendront connaissance et en décideront, selon leurs us et coutumes, sans que personne puisse s'y opposer ».[1] Tale disposizione era riprodotta nel-

---

[1] Ved. NORADUNGHIAN, *Récueil d'Actes Internationaux de l'Empire Ottoman*, vol. I, n. 32, pag. 285, Paris, Pichon, 1897.

l'articolo 8 del Trattato sardo-ottomano del 1823 che stabiliva : « Quelle differenze e quei processi che nasceranno fra i sudditi sardi, saranno esaminati e giudicati dai loro Ministri e Consoli ». Ma nei rapporti fra stranieri di diversa nazionalità, la competenza consolare non fu accettata dalla Turchia colla rapidità esperimentata più tardi nell'Estremo Oriente. La capitolazione francese del 1740 cominciava per lasciare in facoltà delle parti di preferire in tal caso l'una o l'altra giurisdizione.[1] La regola del ricorso esclusivo alla giurisdizione consolare nei litigi fra stranieri di diversa nazionalità, secondo il criterio di prevalenza del fôro del convenuto, venne sviluppandosi successivamente per via di consuetudine costante delle parti; e così la disposizione dell'articolo 42 della Capitolazione del 1740, come la sua interpretazione, si applicavano alla Russia per effetto di un'eguale norma sancita nell'art. 58 della Capitolazione del 1783, ed agli altri Stati per effetto della clausola della nazione più favorita.

Nei litigi fra europei ed indigeni, la Capitolazione con la Francia del 1740 proclamava, a qualunque nazione appartenesse il convenuto, la competenza ottomana. Soltanto poneva la condizione che (art. 26) « si quelqu'un avait un différend avec un marchand français, et qu'ils se portassent chez le *cadì*, ce juge n'écoutera point leur procès, si leur drogman Français ne se trouve présent, et si cet interprète est occupé pour lors à quelque affaire pressante, on différera jusqu'à ce qu'il vienne ; mais aussi les Français s'empresseront de le représenter sans abuser du pretexte de l'absence de leur drogman ».

Nei processi fra Europei e indigeni, la giurisdizione territoriale era dunque salvaguardata, e la presenza del drago-

[1] Art. 42 : « S'il arrive que les consuls et les négociants français aient quelques contestations avec les consuls et les négociants d'une autre nation chrétienne, il leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par devant leurs ambassadeurs qui résident à ma Sublime Porte ; et tant que le demandeur et le défendeur ne consentiront pas à porter ces sortes de procès par devant les pachas, cadis, officiers, ou douaniers, ceux-ci ne pourront pas les y forcer ni prétendre en prendre connaissance ».

manno della nazione cui apparteneva la parte straniera era richiesta soltanto perchè quella non mancasse di un interprete in una procedura condotta in linguaggio da essa probabilmente ignorato. Pur mantenendo la giurisdizione turca nei procedimenti misti coll'assistenza di un dragomanno della parte forestiera, erano poi riservati al giudizio del Divano imperiale a Costantinopoli i processi nei quali si fosse trattato di un valore superiore ai 4000 aspri.[1] Più tardi le difficoltà del ricorso a Costantinopoli, derivanti dalla quantità di tali processi, fecero cadere in dissuetudine anche questa regola; dalla quale però le Potenze europee hanno potuto derivare un argomento per limitare altrimenti la competenza dei giudici ottomani in tali processi misti. In tal guisa si è potuto arrivare a tre ordini di limitazioni relative[2] al tribunale competente, alla procedura ed alla esecuzione delle sentenze. Quanto al tribunale, non è restato sempre competente quello normalmente competente negli stessi casi a giudicare le controversie fra sudditi ottomani. Della antecedente disposizione convenzionale che riservava al Divano imperiale il giudizio delle contestazioni miste superiori al valore di 4000 aspri, i governi europei fecero valere il lato negativo, cioè l'esclusione dei tribunali comuni ottomani. E si ottenne il ricorso ai tribunali di commercio misti istituiti nel 1860 e costituiti da un presidente e due assessori ottomani e due assessori stranieri. In materia commerciale la competenza di tali corti è generale nei litigi fra stranieri ed ottomani. In materia civile la loro competenza non sostituisce quella di diritto comune se non nei processi per valore superiore a mille piastre, e dalle loro decisioni è possibile il ricorso al tribunale misto di appello di Costantinopoli, contro le decisioni del quale non è ammesso ricorso per Cassazione.

---

[1] Capitolazione del 1740, art. 60 e Trattato sardo-ottomano, art. 8. — L'aspro equivaleva nel 1773 ad un centesimo e mezzo.

[2] Ved. G. PELISSIÉ DU RAUSAS, *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, tome prémier, Paris, Rousseau, 1902, pag. 440 e segg.

Tale competenza dei tribunali civili comuni ottomani e misti, è limitata in materia di statuto personale, che resta riservata alla giurisdizione personale del convenuto, e quindi, nel caso di convenuto straniero, alla sua giurisdizione consolare.

Quando poi le giurisdizioni ottomane siano sole competenti, la loro funzione giurisdizionale non si esplica nei processi misti così liberamente come in quelli fra ottomani; perchè la parte straniera ha il diritto d'essere assistita davanti a quella dal proprio console o da un dragomanno del consolato, la cui assistenza, o per lo meno la cui possibilità di assistenza agli atti della procedura, è condizione della legalità della procedura stessa. Finalmente l'esecuzione delle sentenze e degli atti giudiziarii non può farsi, in confronto di stranieri, senza l'autorizzazione e l'assistenza dell'autorità consolare straniera.

In materia penale, la giurisdizione nazionale dello straniero non esclude, quando il reato sia commesso contro un ottomano, o contro lo Stato ottomano, la giurisdizione territoriale limitata in modo analogo a quanto avviene per la giurisdizione civile nei processi fra ottomani attori e convenuti stranieri. Se il reato è commesso in Turchia da uno straniero contro un suo connazionale, la Capitolazione colla Francia del 1740 riservava (art. 15) il giudizio agli ambasciatori o consoli dell'imputato: « sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard »; e la Convenzione di commercio e di navigazione colla Russia, del 21 giugno 1783, disponeva [1] che « si des sujets russes commettent entre eux quelque meurtre ou tout autre délit, l'éxamen de l' affaire sera du ressort du Ministre ou du Consul de Russie, qui la jugeront suivant leurs lois et coutumes, sans qu'aucune autorité ottomane ait à s'y ingérer aucunément ».

Nei casi di reati commessi fra stranieri di diversa nazionalità, la giurisdizione consolare non era prescritta dalla

---

[1] Art. 72. Ved. NORADUNGHIAN, *loc. cit.*, pag. 371.

lettera delle capitolazioni ; ma la consuetudine venne attribuendo la competenza a giudicarli alla magistratura nazionale dell'imputato. Quando invece il reato metta di fronte un indigeno ed uno straniero, se il primo è imputato, resta esclusiva la giurisdizione turca. Se è imputato uno straniero, tutte le Capitolazioni dimostrano che il diritto di giurisdizione è pur esclusivamente riservato dall'impero ottomano alle sue corti di giustizia. Resta dunque sempre competente, secondo i Trattati, la giurisdizione turca. Ma a cominciare dalla Capitolazione francese del 1740 (art. 65) e dal Trattato colla Russia del 1783 (art. 74), era disposto che « les Cadis et autres officiers de la Sublime Porte ne jugeront l'affaire qu'en présence du Ministre ou du Consul, ou de ceux qu'ils auront délégués a cet effet », e il Trattato colla Sardegna del 1823 (art. 9) ammetteva che lo straniero « colpevole di qualche delitto, fosse, col concorso del proprio Ministro o Console, condannato a quelle pene e castighi che avrà meritati ».

Le perquisizioni non possono avvenire senza il consenso o l'assistenza del console ;[1] ma nel 1868 si è stabilito che, quando il suddito straniero abiti a più di nove ore di distanza dal Consolato, gli agenti della forza pubblica possano, in caso d'urgenza, penetrare nella di lui dimora, stendendo però processo verbale e comunicandolo al Consolato.[2]

---

[1] Art. 70 della Capitolazione del 1740.

[2] Protocollo Bourée del 9 giugno 1868. Ved. NORADUNGHIAN, vol. III, pag. 271-274 : « Dans les localités éloignées de neuf heures où de plus de neuf heures de marche de la résidence de l'Agent consulaire, les Agents de la force publique pourront, sur la réquisition de l'autorité locale et avec l'assistance de trois membres du conseils des anciens de la commune, pénétrer dans la demeure d'un sujet étranger sans être assistés de l'Agent consulaire, mais seulement en cas d'urgence et pour la recherche ou la constatation du crime de meurtre, de tentative de meurtre, d'incendie, de vol à main armée ou avec effraction, ou de nuit dans une maisons habitée, de rebellion armée et de fabrication de fausse monnaie, et ce, soit que le crime ait été commis par un sujet étranger ou par un subjet ottoman, et soit qu'il ait eu lieu dans l'habitation de l'étranger ou en dehors de cette habitation et dans quelque autre lieu que ce soit.

» Ces dispositions ne sont applicables qu'aux parties de la propriété qui constituent la demeure telle qu'elle a été définie plus haut (on entend par demeure la maison d'habitation et ses attenances, c'est à dire les communs, cour, jardin et enclos contigus, à l'exclusion de toutes les autre parties de la propriété). En dehors de la demeure, l'action de la police s'exercera librement et sans reserve ».

Tanto però per la partecipazione dell'autorità consolare alle perquisizioni, quanto per la sua assistenza al processo, il punto di vista sostenuto dalla Turchia è diverso da quello cui si sono attenuti sovente gli Stati Europei. La prima ragionevolmente sosteneva che l'autorità consolare dovesse, nell'un caso e nell'altro, esser *messa in condizione* di poter sorvegliare l'azione delle autorità locali, senza che le fosse consentito di arrestarne l'azione colla resistenza passiva della negligenza. Dalle Rappresentanze europee si sostenne invece che la partecipazione effettiva del console dovesse ritenersi una condizione perchè le autorità turche potessero rispettivamente agire e giudicare.

In Persia è riconosciuta per i delinquenti la competenza territoriale dal Trattato di Turkmantchai colla Russia del 1828 (art. 8) ; ma l'efficacia di tale disposizione è stata praticamente annullata stipulando la estradizione alla Russia del condannato [1] per l'espiazione della pena.

Tutto ciò che in Turchia è un favore, o parziale e limitato, o del tutto dipendente dal beneplacito dell'autorità territoriale, è diventato in Egitto, per effetto degli sviluppi dell'uso o piuttosto della costanza di un abuso, un privilegio degli stranieri, come in Cina. Le Potenze europee cominciarono ad usurpare in Egitto la personalità della giurisdizione penale sui propri sudditi, nel primo periodo di governo di Mehemet Alì ; e questo principe legittimò tale abuso per ingraziarsi le Potenze del cui favore avea bisogno nelle proprie lotte contro la Porta. Sicchè in quel territorio, anche dopo la riforma giudiziaria del 1875, limitata in materia penale la competenza delle nuove magistrature miste a giudicare gli stranieri, alle sole contravvenzioni di polizia commesse da loro, ed ai reati commessi contro gli stessi Tribunali misti, la competenza penale dei Tribunali consolari è restata quale era prima dell'istituzione dei tribunali misti, vale a dire as-

[1] Cfr. art. 175 del Codice Penale Russo. Ved. anche Trattato italo-persiano del 27 settembre 1862, art. 5, ultimo alinea, che in tale materia si riferisce genericamente ai rapporti colla nazione più favorita.

soluta, quando il delinquente sia straniero. Le denuncie, o direttamente o col mezzo dell'autorità locale, devono essere portate davanti alla magistratura consolare, che giudica applicando le proprie leggi, o rimette, dopo l'istruttoria, l'imputato a quell'autorità giudiziaria della patria che sia competente secondo le leggi di quest'ultima.[1]

Ciascuna di queste norme limita l'esercizio delle funzioni amministrative e giudiziarie dello Stato orientale; ma tutte insieme costituiscono per gli stranieri, specialmente in Turchia, una somma di privilegi e, per lo Stato che le ospita, una somma di limiti e di inibizioni, minori di quelle che derivavano per la Cina fino dai primi Trattati stipulati da quello Stato nel secolo scorso con le Potenze occidentali.

L'inviolabilità personale è garantita agli stranieri dai trattati e dagli usi nell'Impero ottomano, ma si ammette l'arresto per opera dell'autorità locale in caso di flagrante delitto o di autorizzazione del Console rispettivo, che conserva pure, in confronto dei propri concittadini, la facoltà di decretare l'espulsione. L'immunità locale è ammessa in Turchia a favore delle abitazioni degli europei; ma d'un lato è riconosciuto l'impero delle leggi ottomane relative al diritto di proprietà sugli immobili da loro posseduti, dall'altro è attribuita all'autorità locale la facoltà di procedere a perquisizioni col concorso del console, e in certi casi [2] anche senza il di lui concorso; e gli immobili posseduti da stranieri, come non sono sottratti all'impero della legge, così non sono sottratti alla giurisdizione territoriale.

Sono tutti limiti che rendono più tollerabili, per un paese non europeo, i privilegi degli stranieri; limiti che, in Egitto, hanno trovato nella Riforma del 1875 una espressione sistematica, corrispondente alla retta azione della giustizia, ed al vantaggio così degli indigeni e dello Stato come degli stessi stranieri, coll'affidare ai tribunali misti tutti i processi misti di materia civile e commerciale, e tutte le azioni reali

---

[1] Ved. art. 52 e 55 del Regolamento egiziano di polizia del 1861.
[2] Ved. pag. 107.

immobiliari. Ma nella stessa Turchia, dove invano il governo avea tentato varie volte di ottenere dalle Potenze il consenso ad una riforma analoga, la condizione dello Stato e dei suoi poteri giurisdizionali in confronto degli stranieri è stata finora più favorevole che non sia nei paesi dell'Estremo Oriente dove esiste la giurisdizione consolare.

Tuttociò spiega, se pur per tutti egualmente non giustifica, la aspirazione degli Stati dell'Estremo Oriente a liberarsi dai privilegi consolari ed a far rientrare gli stranieri dimoranti nel loro territorio nell'orbita del diritto comune. Assunto questo oltremodo difficile, perchè richiede, per essere effettuabile, nello Stato che vi aspira la trasformazione delle leggi, delle magistrature e degli usi, così da corrispondere alle esigenze d'una convivenza sociale europea; ed oltre a ciò dipende dal consenso e dalla rinuncia degli Stati europei che hanno imposto tali limitazioni nell'esercizio della sovranità allo Stato orientale e ne godono i beneficii. Anche il Giappone, dopo la trasformazione dei suoi ordinamenti giuridici e sociali in senso europeo, e l'acquisto di quelli che avrebbero potuto definirsi i titoli per domandare la riduzione degli stranieri nell'orbita del suo diritto comune, non ha durato poca fatica per ottenere l'adesione delle varie Potenze; ed è lecito dubitare che le difficoltà sarebbero state molto maggiori, se intanto quell'impero non avesse sviluppato una grande forza militare, e alla prova non ne avesse dimostrata la efficacia.

È sempre difficile che l'investito d'un privilegio vi rinunci; difficilissimo poi quando quel privilegio sia comune a molti Stati nei rapporti con un altro Stato, e crei fra quelli in confronto di questo una solidarietà di interessi in contrasto coll'interesse suo. Sotto l'influenza di tale solidarietà, è venuta costituendosi una dottrina che potrebbe dirsi ormai, per la costanza delle sue aplicazioni pratiche, di diritto comune. I privilegi e le immunità degli stranieri nei paesi d'oriente derivano da una pretesa dei loro Stati rispettivi e da una rinuncia dello Stato che li ospita, e costituiscono per

questo una limitazione di carattere personale che ha la sua incidenza nella esplicazione delle attitudini sovrane dello Stato stesso. Quei diritti sono pretesi, concessi e fatti valere in un territorio soltanto per effetto delle condizioni peculiari dello Stato al quale quel territorio appartiene. Ne deriva la conseguenza che, se un territorio appartenente ad uno Stato europeo passasse sotto la sovranità di uno Stato soggetto al regime delle capitolazioni, tale regime vi sarebbe tosto applicabile. Per converso se un territorio, che apparteneva ad uno Stato orientale passa sotto la sovranità di uno Stato europeo, i privilegi degli stranieri e dei loro consoli, vi si estinguono senza bisogno di rinuncia da parte degli Stati che ve li godevano. E il mutamento nell'uno e nell'altro senso avviene nei due casi anche indipendentemente da una assoluta assimilazione del territorio novellamente acquistato con quello Stato che lo acquista, ed anche nel caso della sua annessione a titolo di colonia o di dipendenza; appunto perchè quei limiti costituiscono una diminuzione degli attributi sovrani dello Stato cui apparteneva o cui viene ad appartenere quel territorio, diminuzione giustificata dall'indole dello Stato, della sua civiltà e del suo apparato legislativo e giuridico. E perciò quei limiti, lo Stato che vi è soggetto, li porta insieme colla sua sovranità nei nuovi territori, e lo Stato che non vi è soggetto li elimina colla espansione della propria sovranità dai nuovi territori acquistati, dove pure prima erano in vigore, e dove sarebbero ormai incompatibili col carattere specifico della sua sovranità. Perciò quando un territorio soggetto al regime delle capitolazioni sia acquistato, non a titolo di protettorato internazionale, ma a titolo di dominio diretto, da uno Stato di civiltà europea, basta, per farvi cessare quel regime, una sua notificazione agli altri Stati, cui gli altri Stati non possano opporre un diniego di riconoscimento dell'acquisto di quel territorio da parte di quello Stato.

Quando invece uno Stato, dove il regime delle capitolazioni sussista, si trovi nelle condizioni che permetterebbero,

immobiliari. Ma nella stessa Turchia, dove invano il governo avea tentato varie volte di ottenere dalle Potenze il consenso ad una riforma analoga, la condizione dello Stato e dei suoi poteri giurisdizionali in confronto degli stranieri è stata finora più favorevole che non sia nei paesi dell'Estremo Oriente dove esiste la giurisdizione consolare.

Tuttociò spiega, se pur per tutti egualmente non giustifica, la aspirazione degli Stati dell'Estremo Oriente a liberarsi dai privilegi consolari ed a far rientrare gli stranieri dimoranti nel loro territorio nell'orbita del diritto comune. Assunto questo oltremodo difficile, perchè richiede, per essere effettuabile, nello Stato che vi aspira la trasformazione delle leggi, delle magistrature e degli usi, così da corrispondere alle esigenze d'una convivenza sociale europea; ed oltre a ciò dipende dal consenso e dalla rinuncia degli Stati europei che hanno imposto tali limitazioni nell'esercizio della sovranità allo Stato orientale e ne godono i beneficii. Anche il Giappone, dopo la trasformazione dei suoi ordinamenti giuridici e sociali in senso europeo, e l'acquisto di quelli che avrebbero potuto definirsi i titoli per domandare la riduzione degli stranieri nell'orbita del suo diritto comune, non ha durato poca fatica per ottenere l'adesione delle varie Potenze; ed è lecito dubitare che le difficoltà sarebbero state molto maggiori, se intanto quell'impero non avesse sviluppato una grande forza militare, e alla prova non ne avesse dimostrata la efficacia.

È sempre difficile che l'investito d'un privilegio vi rinunci; difficilissimo poi quando quel privilegio sia comune a molti Stati nei rapporti con un altro Stato, e crei fra quelli in confronto di questo una solidarietà di interessi in contrasto coll'interesse suo. Sotto l'influenza di tale solidarietà, è venuta costituendosi una dottrina che potrebbe dirsi ormai, per la costanza delle sue aplicazioni pratiche, di diritto comune. I privilegi e le immunità degli stranieri nei paesi d'oriente derivano da una pretesa dei loro Stati rispettivi e da una rinuncia dello Stato che li ospita, e costituiscono per

questo una limitazione di carattere personale che ha la sua incidenza nella esplicazione delle attitudini sovrane dello Stato stesso. Quei diritti sono pretesi, concessi e fatti valere in un territorio soltanto per effetto delle condizioni peculiari dello Stato al quale quel territorio appartiene. Ne deriva la conseguenza che, se un territorio appartenente ad uno Stato europeo passasse sotto la sovranità di uno Stato soggetto al regime delle capitolazioni, tale regime vi sarebbe tosto applicabile. Per converso se un territorio, che apparteneva ad uno Stato orientale passa sotto la sovranità di uno Stato europeo, i privilegi degli stranieri e dei loro consoli, vi si estinguono senza bisogno di rinuncia da parte degli Stati che ve li godevano. E il mutamento nell'uno e nell'altro senso avviene nei due casi anche indipendentemente da una assoluta assimilazione del territorio novellamente acquistato con quello Stato che lo acquista, ed anche nel caso della sua annessione a titolo di colonia o di dipendenza; appunto perchè quei limiti costituiscono una diminuzione degli attributi sovrani dello Stato cui apparteneva o cui viene ad appartenere quel territorio, diminuzione giustificata dall'indole dello Stato, della sua civiltà e del suo apparato legislativo e giuridico. E perciò quei limiti, lo Stato che vi è soggetto, li porta insieme colla sua sovranità nei nuovi territori, e lo Stato che non vi è soggetto li elimina colla espansione della propria sovranità dai nuovi territori acquistati, dove pure prima erano in vigore, e dove sarebbero ormai incompatibili col carattere specifico della sua sovranità. Perciò quando un territorio soggetto al regime delle capitolazioni sia acquistato, non a titolo di protettorato internazionale, ma a titolo di dominio diretto, da uno Stato di civiltà europea, basta, per farvi cessare quel regime, una sua notificazione agli altri Stati, cui gli altri Stati non possano opporre un diniego di riconoscimento dell'acquisto di quel territorio da parte di quello Stato.

Quando invece uno Stato, dove il regime delle capitolazioni sussista, si trovi nelle condizioni che permetterebbero,

senza danno e senza pericolo per gli stranieri, di abolirlo o di modificarlo, la modificazione o l'abolizione non possono verificarvisi senza l'adesione degli Stati i cui sudditi vi godono quel beneficio. E indipendentemente dalle ragioni obbiettive che possono consigliarla, quella adesione è resa difficile dal fatto che nessuno rinuncia volentieri al godimento di un privilegio, anche quando questo non sia più necessario; e che in tal caso il godimento del privilegio e l'interesse del conservarlo essendo comuni a tutti gli Stati di civiltà europea, si è costituita, come si è già accennato, per tutti una solidarietà che conferisce a ciascuno di essi maggiore energia nella resistenza.

Così si spiega la somma di difficoltà che ha incontrato la riforma delle capitolazioni in Egitto e che v'incontra ora il progetto della loro abolizione. Così si spiega pure la protesta e la riserva opposte dagli Stati interessati alla abolizione delle capitolazioni unilateralmente decretata dalla Turchia. E le stesse ragioni spiegano la tenuità delle riforme ottenute fin'ora nel regime privilegiato degli europei in taluni paesi d'oriente, e il valore praticamente molto esiguo delle promesse di eventuale abolizione dei privilegi consolari stipulate con taluni altri.

Tali sono i patti anglo-siamesi del 1883, del 1884, 1885 e del 1896 per la modificazione in prima istanza della giurisdizione consolare in talune regioni del Siam,[1] e quello fra

---

[1] Trattato anglo-siamese del 3 settembre 1883 (MARTENS, *N. R. G.*, s. II, vol. 10, pag. 570-576. Art. 8: « H. M. the King of Siam will appoint a proper person or proper persons to be a Commissioner or Judge or Commissioners or Judges in Chengmai. Such judge or judges shall, subject to the limitations and provisions contained in the present Treaty, exercise civil and criminal jurisdiction in all cases arising in Chengmai, Lakon, and Lampoonchi, between British subjects or in which British subjects may be parties or complainants, accused, plaintiffs or defendants, according to Siamese law, provided also that in all such cases the Consul or Vice-Consul, shall be entitled to be present at the trial.... and to make any suggestions to the Judge or Judges which he may think fit in the interests of justice: provided also, that the Consul or Vice-Consul shall have power at any time, before judgement, if he shall think proper in the interests of justice, by a written requisition under his hand, directed to the Judge or Judges, to signify his desire that any case in which both parties are British subjects, or in which the accused or defendant is a British subject, be transferred for adjudication to the British Consular Court at Chiengmai

gli stessi Stati del 10 marzo 1909 che estende a tutto il territorio del Siam la competenza delle Corti internazionali istituite con quei primi accordi, nei riguardi di tutti i sudditi britannici. Infatti l'articolo 5 sottopone tale estensione di competenza alle condizioni espresse nel protocollo annesso al Trattato. Questo mantiene la competenza delle Corti internazionali fino alla promulgazione dei codici siamesi, dopo la quale alla loro competenza sarà sostituita quella delle ordinarie Corti di giustizia siamesi. Ma il Protocollo enuncia, per tale territorialità della giurisdizione, un limite che dovrà applicarsi tanto nel caso delle Corti internazionali, quanto in quello dei Tribunali siamesi ordinari,[1] e che basta a trasformare quella che parrebbe un'abolizione dei privilegi giurisdizionali in una sostituzione a quella consolare di una giurisdizione mista.[2]

---

and the case shall thereupon be transferred to such last-mentioned Court accordingly, and be disposed of by the Consul or Vice-Consul as provided by art. 2 of the Supplementary agreement of 13 may 1856.

» The Consul or Vice-Consul shall have access, at all reasonable times, to any British subject who may be imprisoned under a sentence or order of the said Judge or Judges, and if he shall think fit, may require that the prisoner be removed to the Consular prison, there to undergo the residue of term of his imprisonment. »

Art. 9: « In civil and criminal cases in which British subjects may be parties and which shall be tried before the said Judge or Judges, either party shall be entitled to appeal to Bangkok ».

Tali disposizioni furono estese ai territori aggiunti alla provincia di Chiengmai, con scambio di note del 31 dicembre 1884 e del 10 gennaio 1885, e con scambio di note del 29 settembre e del 28 ottobre 1896 agli altri territori annessi al medesimo distretto consolare. Ved. Accordi anglo-siamesi del 31 dicembre 1884; 10 gennaio e 29 settembre, 28 ottobre 1896; Ved. MARTENS, *N. R.*, s. II, vol. 34, pag. 360-362.

[1] Trattato fra la Gran Bretagna e il Siam del 10 marzo 1909, art. 5: « The jurisdiction of the Siamese international Courts, established by art. 8 of the Treaty of the 3 september 1883 (Ved. MARTENS, *N. R. G.*, s. II, vol. X, pag. 570) shall, under the jurisdiction protocol annexed hereto, be extended to all British subiects in Siam.

» This system shall come to an end, and the jurisdiction of the International Courts shall be transferred to the ordinary Siamese Courts, after the promulgation and the coming into force of the Siamese Codes, namely the Penal Code, the Codes of Procedure, and the Law for the organisation of the Courts ».

[2] « Protocol concerning the Jurisdiction applicable in the Kingdom of Siam to British Subjects and annexed to the Treaty dated March 10 1909 ». Ved. MARTENS, *N. R. G.*, s. III, vol 2, pag. 687-688.

Art. 4: « In all cases, whether in the International Courts or in the ordinary Siamese Courts, in which a British subject is defendant or accused, a European legal adviser shall sit as a Judge in the Court of first instance. In cases in which a

Il sistema anteriore vigente nel Siam anche per la Gran Bretagna, corrispondeva a quello che risulta per l'Italia dalla convenzione Italo-siamese stipulata a Parigi l'8 aprile 1905. In via normale v'è dichiarato competente il giudice del convenuto od imputato; in via eccezionale, nelle provincie di Chiengmai, Lakon, Lampoon e Nan, tutti i processi civili e penali misti, nei quali sia parte un suddito italiano, devono essere portati davanti alla Corte internazionale siamese. Ma in tali processi misti, al magistrato consolare italiano non solo è riconosciuto il diritto di essere presente al processo, o di esservi rappresentato da un delegato debitamente autorizzato e di poter fare tutte le osservazioni credute opportune nell'interesse della giustizia; ma, quando sia italiano il convenuto, gli è riconosciuto anche, in qualunque stadio della procedura, il diritto di avocare a sè il procedimento mediante richiesta fatta per iscritto alle autorità siamesi. In tal caso il processo dovrà essere trasferito alla giustizia consolare italiana, che, da quel momento, sarà la sola competente ed alla quale le autorità siamesi saranno obbligate di accordare la loro assistenza.[1] Secondo questa convenzione e le convenzioni anglo-siamesi del 1885 e del 1896, si ha, in estensione maggiore o minore di territorio, l'ammissione di una giurisdizione mista dalla quale però il Console può, di proprio arbitrio, avocare il processo alla giurisdizione consolare. Secondo il trattato britannico del 1909 si ha l'abolizione delle giurisdizioni miste e delle giurisdizioni consolari nel Siam consentita per sostituirle con giuri-

---

British born or naturalized subject not of asiatic descent may be a party, a European adviser shall sit as a judge in the Court of first instance, and where such British subject is defendant or accused the opinion of the adviser shall prevail ».

Art. 5 : « Appeals against the decisions of the International Courts of first instance shall be adjudged by the Siamese Court of Appeal at Bangkok. Notice of all such appeals shall be communicated to his Britannic Majesty's Consul who shall have the right to give a written opinion upon the case to be annexed to the record.

» The judgement on an appeal from either the International Courts or the ordinary Siamese Courts, shall bear the signature of two European Judges ».

[1] Ved. Convenzione supplementare italo-siamese dell'8 aprile 1905. MARTENS, *N. R. G.*, s. II, vol. 35, pag. 539-540.

sdizioni siamesi che però saranno effettivamente miste, e nelle quali è provveduto fin d'ora perchè, nel caso di convenuto od accusato europeo, l'avviso dell'elemento europeo della magistratura territoriale, debba prevalere.

Mentre nei rapporti col Siam non si ha che una sostituzione parziale della giurisdizione mista, alla giurisdizione consolare, ovvero un'abolizione di questa per sostituirvi una giurisdizione formalmente territoriale e sostanzialmente mista, nei rapporti colla Turchia e colla Cina, si hanno stipulazioni che ammettono l'abolizione completa delle giurisdizioni consolari e dei privilegi dei residenti stranieri; ma rimandandola ad un avvenire indeterminato e subordinandola a condizioni, l'apprezzamento delle quali è abbandonato del tutto all'arbitrio dello Stato contraente di civiltà europea.

Nei rapporti con la Turchia, basta esaminare la clausola, relativa a questa eventuale abolizione, contenuta nella Convenzione austro-turca, successiva all'annessione della Bosnia e dell'Erzegovina all'Impero Austro-Ungarico [1] e nelle disposizioni relative a tale argomento del trattato di pace italo-turco, dopo l'ultima guerra finita colla conquista della Tripolitania e della Cirenaica.[2]

---

[1] Protocollo relativo alla Bosnia ed Erzegovina del 26 febbraio 1909 fra l'Austria-Ungheria e la Turchia:

Art. 6: « L'Autriche-Hongrie s'engage à conclure avec la Turquie, dans un délai de deux ans, à compter de la date de la ratification du présent protocole, sur la base du droit public européen, un Traité de commerce qui sera mis en vigueur en tant que les autres Traités de commerce de la Sublime Porte seront conclus et mis en vigueur sur la même base ».

Art. 8: « La Sublime Porte se proposant d'ouvrir en Conference européenne ou autrement avec les grandes Puissances intéressées, des negotiations en vue de faire cesser le régime capitulaire en Turquie en le remplaçant par le régime du droit international, l'Autriche-Hongrie, en reconaissant le bien fondé de ces intentions de la Sublime Porte, déclare dès maintenant vouloir lui prêter à cet effet son plein et sincère appui ».

[2] Trattato di pace di Losanna, del 18 ottobre 1912:

Art. 6: « L'Italia si impegna a concludere colla Turchia, un Trattato di Commercio sulla base del diritto pubblico europeo, cioè consente a lasciare alla Turchia tutta la sua indipendenza economica e il diritto di agire in materia commerciale e doganale come tutte le Potenze europee e senza essere legata dalle Capitolazioni. È inteso che tale Trattato di Commercio non sarà messo in vigore se non in quanto

Analogo è il valore delle corrispondenti clausole stipulate fra gli Stati di civiltà europea, e la Cina. Il Trattato di commercio fra la Cina e la Gran Bretagna firmato a Shanghai il 5 settembre 1902 così disponeva nell'articolo 12: «La Cina avendo manifestato il vivo desiderio di riformare il suo sistema giudiziario e di metterlo in armonia con quello delle nazioni occidentali, la Gran Bretagna acconsente ad assisterla in questa riforma, e sarà anche disposta ad abbandonare i suoi diritti estra-territoriali, quando sia persuasa che lo stato della legislazione cinese, l'ordinamento relativo alla sua applicazione, *ed altre considerazioni*, le permettano di farlo». A questo articolo corrispondono l'articolo 15 del Trattato di commercio fra la Cina e gli Stati Uniti d'America dell'8 ottobre 1903 e l'articolo 11 del Trattato di commercio cino-giapponese dell'8 novembre dello stesso anno.

L'abolizione del diritto eccezionale degli stranieri in Cina è dunque subordinata a due condizioni il cui verificarsi dipende dalla Cina, ma delle quali resta sempre abbandonato all'arbitrio del contraente europeo il giudicare la effettività e la sufficienza. Inoltre è pattuita un'altra condizione, quella che *altre considerazioni* consiglino lo Stato europeo a fare tale rinuncia (and other considerations warrant it in so doing); e tale condizione, nella forma generica della sua enunciazione, riserva a favore dello Stato europeo tutta la libertà del rifiuto, anche se la riforma della legislazione e dell'ordinamento giudiziario della Cina fosse perfetto.

Che gli ordinamenti della Cina siano sulla via del perfezionamento è certo, come è fuori di ogni dubbio che tanto più i privilegi degli stranieri devono sembrare intollerabili

---

siano messi in vigore i Trattati di commercio conclusi dalla Sublime Porta colle altre Potenze sulla stessa base».

Art. 8: «La Sublime Porta, proponendosi di aprire in conferenza o altrimenti, colle grandi Potenze interessate, negoziati col fine di fare cessare il regime capitolare in Turchia, per sostituirvi il regime del diritto internazionale, l'Italia, riconoscendo il buon fondamento di queste intenzioni della Sublime Porta, dichiara fin d'ora di volerle prestare a tale fine, pieno e sincero appoggio».

ai cinesi, quanto più si estende dai porti aperti all'interno del loro paese la facoltà di penetrazione degli europei.

Ma circa la possibilità di una rinuncia ai privilegi consentita dagli europei, le previsioni delle due parti interessate sono per ora del tutto in contrasto. Il Ministro cinese a Parigi, Liù-She-Shung, considerava già nei primi mesi del 1906[1] prossima nel suo paese la promulgazione di leggi corrispondenti alle esigenze europee ed applicate agli europei in Cina dalla magistratura cinese senza alcuna eccezione. E concludeva dichiarando che « les chinois ont un désir qui n'a rien d'éxagéré: c'est d'être un jour chez eux en Chine ». D'altronde un corrispondente da Shanghai, scrivendo al *Times* il 21 gennaio 1910, negava assolutamente che la Cina possa considerarsi « within measurable distance of the time when she may justly claim the abolition of extraterritoriality, and bring the subjects of foreign Powers in China under the jurisdiction of her own officials and system of justice ».[2] Ed in appoggio del suo pessimismo, citava un caso di maltrattamenti feroci di un imputato per ordine di un giudice, verificatosi allora non nell'interno del paese, ma nella stessa città di Shanghai.

Gli stessi stranieri fautori dell'assimilazione della Cina agli Stati di civiltà europea nel pieno esercizio i tutti i suoi diritti sovrani, non sanno dissimularsi, in cospetto del carattere non eccezionale di tali casi, la gravità delle obbiezioni derivatene da chi li ricorda ; e son costretti ad ammettere che l'abolizione dei privilegi degli stranieri non possa considerarsi ancora come una riforma del domani, ed a riconoscere anzi che una abolizione prematura riuscirebbe effettivamente dannosa allo stesso stato cinese ed ai suoi sudditi.[3]

Ma pur senza voler mettere in dubbio la inevitabilità di tali conclusioni, non può negarsi che la estensione, senza

---

[1] *Journal de Droit International privé*, 1906, pag. 256-257.

[2] *Times*, 28 febbraio 1910.

[3] A. Foster, *Extraterritoriality in China, A Lecture delivered at Kuling 4 august 1910*, pag. 21-22; London, Luzac, 1914.

esempio negli altri paesi d'Oriente, dei privilegi degli stranieri in Cina, deve riuscire giuridicamente, moralmente e politicamente tanto più intollerabile allo Stato cinese, quanto più questo Stato, affaticandosi per imitare nella legislazione e nella amministrazione della giustizia gli Stati europei, comincia ad imitarli nella coscienza della propria sovranità, e nella suscettibilità che ne deriva per tutto quanto tenda a limitarla a profitto di altri Stati o di residenti stranieri. In Cina, più che in altri paesi, i privilegi degli stranieri devono riuscire gravosi per l'ampiezza del loro sviluppo. In Cina, a differenza degli altri paesi d'Oriente, quei privilegi devono poi riuscire intollerabili per la singolarità delle loro conseguenze d'ordine territoriale. Già vi costituiscono un impedimento per lo Stato, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative e giudiziarie, i privilegi personali degli stranieri, l'eccessiva influenza delle autorità consolari, in tutto quanto li riguarda; la eliminazione d'ogni competenza dell'autorità indigena a giudicare gli imputati stranieri; l'immunità personale assoluta assicurata a favore dei forestieri verso le autorità amministrative dello Stato, e l'assoluta immunità locale assicurata alle loro abitazioni. Tuttociò troppo disarma lo Stato in cospetto degli stranieri; troppo difende questi ultimi contro lo Stato, anche quando la loro azione non rappresenti che l'antitesi del buon diritto.

Ma oltre a ciò, per effetto del raggruppamento delle abitazioni degli stranieri in particolari aree, distinte da quelle occupate dagli indigeni, il cumulo dei loro privilegi personali, e delle loro immunità locali, costituisce, in tutta l'estensione di quelle aree, una inibizione per l'esercizio dei pubblici poteri dello Stato cui pur quelle aree, come il resto del territorio, appartengono. E ne risulta, a favore dei gruppi stranieri, in quelle costituitisi, un così completo privilegio di estraterritorialità, da far sì che quei gruppi possano costituire, senza quasi bisogno di usurpazioni ulteriori, altrettante comunità semi-indipendenti nel territorio dello Stato.

II.

SVILUPPO DEI « SETTLEMENTS » E LORO ORDINAMENTO GIURIDICO.

---

1. — Origine dei « settlements ». Il « Co-hong » e le fattorie.

Prima della stipulazione del Trattato di Nanking, il territorio cinese era, se non assolutamente chiuso di fatto, pur legalmente interdetto agli stranieri. A questa regola avevano fatto eccezione le concessioni ottenute dalla Russia circa la penetrazione dal confine occidentale,[1] e quelle ottenute da altre nazioni europee circa i porti di Amoy e di Canton. Nè a tale esclusione degli stranieri s'era indotta la Cina per un capriccio o per un istinto diffidente, bensì per gli insegnamenti dell'esperienza; sicchè può dirsi che gli stranieri stessi determinassero, colla loro condotta, come i Portoghesi ad Amoy nel 1544, l'adozione di una politica inospitale che non corrispondeva nè alle tradizioni nè all'indole del popolo cinese.[2]

Nel gennaio del 1717 il mandarino Tcing-mao indirizzava all'imperatore K'anghsi, contro gli stranieri, un me-

---

[1] Ved. Parte I, cap. 2, pag. 9-14 Convenzioni del 1689 e 1727. Ved. V. BRANDT, *China und seine Handelsbeziehungen zum Auslande*, Berlin, Siemenroth und Troschel, 1899, pag. 12; e Trattato del 21 ottobre 1727. HERSTLETT, *Treaties between Great Britain and China and between China and foreign Powers*, London, Harrison, 1896, vol. I, pag. 295-301.

[2] VI KYUIN WELLINGTON KOO, *op. cit.*, pag. 30, 31.

moriale che era l'eco di tutta quella esperienza e di tutte quelle apprensioni. E le une e le altre trovavano un'occasione di rinnovarsi, perchè quell'Imperatore, che fu il più grande reggitore della Cina nei tempi moderni, e che allora regnava da 56 anni, s'era dimostrato tutt'altro che ostile agli stranieri, e da ultimo era pure venuto in sospetto e in allarme circa i fini dei negozianti occidentali.

Tcing-mao allarmato per avere veduto a Macao più di dieci navi mercantili europee dirette a Canton, ricordava al suo imperatore la sorte di Batavia e di Manilla, dove gli europei « vennero da principio soltanto per commerciare, eppoi, sotto pretesto di tutelare i propri interessi commerciali, finirono per soggiogare tutto il paese ». Perciò quel mandarino esortava l'imperatore a non sospettare del Giappone e degli altri Stati vicini, ma « a temere soltanto degli europei, i più malvagi e intrattabili fra gli uomini.... Se approdano a qualche terra, esaminano subito in qual modo potranno impadronirsene.... ; se non si cerca presto una difesa, sarà troppo tardi per riparare al male.... Pertanto spero che Vostra Maestà darà ordine ai governatori di adottare le opportune misure preventive, sia confinando gli stranieri in una fortezza per tutto il tempo che durerà il loro soggiorno a scopo di commercio, sia vietando loro di venire insieme in gran numero, ma ammettendoli a riprese, gli uni dopo la partenza degli altri. Così si faccia finchè gli stranieri non abbiano abbandonate le loro maniere barbare e feroci, se pur si vuole conservare il beneficio di quella pace che finora abbiamo goduta ».[1]

In seguito a tali petizioni, il Tribunale supremo del palazzo imperiale pronunciava due decisioni che erano subito sanzionate dall'imperatore. Una di queste si riferiva ai missionarii, e richiamava le autorità all'osservanza di un editto

---

[1] Lettera del Padre de Mailla, datata da Pechino il 5 giugno 1717, che riferisce il memoriale del Mandarino Tcing-mao circa « le precauzioni da prendere lungo le coste marittime », le decisioni imperiali e la risposta apologetica dei missionari; nelle *Lettres Edifiantes*, tomo III, *Chine*, Paris, Panthéon Littéraire, 1842, pag. 270-286.

promulgato dieci anni prima, secondo il quale gli europei che non dovevano ritornare in Europa (missionari), erano obbligati a presentarsi alla Corte, per ricevervi una patente imperiale contenente la indicazione del rispettivo paese di origine, dell'età, dell'ordine religioso cui il detentore apparteneva, del periodo di tempo già passato in Cina e della promessa di non più ritornare in Europa. La patente doveva essere loro consegnata dall'imperatore, scritta in caratteri tartari e cinesi ed autenticata dal sigillo imperiale ; ed era destinata a servire di salvaguardia ai singoli missionari nel Cili, nelle altre provincie della Cina propriamente detta e in quella di Liao-tung. L'altra decisione si riferiva ai commercianti stranieri che venivano per mare, ed affidava la scelta delle precauzioni necessarie ai principali mandarini. Questi avevano intanto facoltà di determinare il numero delle navi europee ammesse a commerciare con la Cina, i luoghi di ancoraggio loro consentiti, il commercio considerato per loro come lecito, la facoltà o il divieto di entrare nei porti, la necessità di erigere fortificazioni per sorvegliarli, l'opportunità di vietare l'ingresso contemporaneo di più navi in un porto, o di ammettervi l'una dopo l'altra ; e nel tempo stesso era costituita una speciale commissione di cinque mandarini coll'incarico di studiare l'argomento e proporre eventualmente altri provvedimenti di ordine generale.

V'erano pertanto in Cina, anteriormente ai trattati di commercio, due categorie di stranieri europei ammessi a dimorare nel territorio. I missionari che potevano recarsi anche nell'interno del paese, mediante la concessione di un permesso individuale, ed i commercianti, ammessi nei porti secondo l'arbitrio del mandarini, e legalmente e costantemente nel solo porto di Canton, dov'erano rappresentati sia da agenti delle grandi Compagnie costituite in Europa per il commercio orientale, sia da commercianti indipendenti dalle Compagnie.

Canton non era il solo porto dove gli stranieri potessero effettivamente compiere atti di commercio, ma era il solo

dove il farlo fosse riconosciuto come lecito secondo le leggi cinesi e dove in queste stesse essi potessero trovare qualche garanzia. Ad esempio gli inglesi avevano avviato regolari rapporti di commercio col porto di Amoy molto tempo dopo che i portoghesi ne erano stati scacciati; ma i loro rapporti con gli indigeni non v'erano tutelati dalle leggi e dalle autorità, sicchè nel 1715 un mercante cinese, avendo riscosso da un inglese il prezzo di certa mercanzia ed essendosi poi rifiutato sia di consegnare la merce, sia di restituirne il prezzo, l'inglese danneggiato avea dovuto ricorrere al sistema delle rappresaglie impadronendosi d'una imbarcazione appartenente al suo debitore.[1]

Fu soltanto nel 1730 che un Editto Imperiale proibì in modo assoluto il commercio agli stranieri in tutti i porti, eccettuato quello di Canton, conservando alle sole navi spagnuole il privilegio di commerciare anche nel porto di Amoy, che, del resto, per tolleranza delle autorità, non fu allora del tutto abbandonato dai commercianti degli altri Stati. Esteso rigorosamente il divieto da un altro Editto Imperiale del 1757 anche ad Amoy e a Ningpo, e fattovi valere senza difficoltà per la persuasione diffusasi fra le classi commerciali cinesi della sua opportunità, la libertà del traffico straniero fu limitata al solo porto di Canton. Nemmeno qui però gli stranieri erano così liberi nei loro movimenti e nei loro atti come sono attualmente in ciascun paese gli stranieri ammessi al diritto di stabilimento; ma erano obbligati a dimorare nelle fattorie, che occupavano, sulla riva sinistra del fiume delle perle, una estensione di circa 350 metri.[2]

A tanto s'era indotta la Cina per la sollecitudine di preservare la propria indipendenza e di impedire la degenerazione della propria civiltà; per effetto della disistima degli stranieri che derivava dallo spettacolo delle loro rivalità;[3]

---

[1] DE MAILLA, *loc. cit.*

[2] Prima del Trattato di Nanking le fattorie erano disposte in quest'ordine: danese, spagnuola, francese, americana, tedesca, svedese, inglese, olandese.

[3] VI KYUIN WELLINGTON KOO, english secretary to the President of China, *The Status of aliens in China*, New York, 1912, pag. 26-27. « The bloody contests

ed anche per effetto della esperienza fatta a più riprese del come gli stranieri ne volessero interpretare l'ospitalità. I mezzi preferiti furono inadeguati al fine; ma questo istintivamente s'impone ad ogni popolo che abbia coscienza ad un tempo della propria individualità o d'un grave pericolo che la minacci. Nè, circa gli stessi mezzi, varia di molto nel corso della storia l'ispirazione dei popoli incapaci di resistere colla forza ad un nemico, eppur bramosi di sottrarsi alla sua influenza. Sul principio del secolo XIX un sentimento analogo pervadeva il popolo più ospitale d'Europa, il popolo inglese, in cospetto della potenza e della prepotenza della Francia rivoluzionaria ed imperiale, e il *Times*, invocando provvedimenti analoghi agli ostracismi cinesi, affermava il 4 gennaio del 1803: « We never heard it alleged as unwise in the case of Cina, *to intercept all communications between* its subjects and foreigners ».

La Cina infatti s'era preoccupata, piuttostochè di eliminare ogni rapporto economico cogli altri Stati, di interdire i rapporti diretti fra i suoi sudditi e gli stranieri, per evitare l'influenza di questi su quelli.

Perciò il commercio degli stranieri fu limitato al solo porto di Canton, e in questa stessa località fu eliminata la possibilità del commercio diretto, creando fra i produttori e consumatori cinesi e i commercianti forestieri, un sistema di interposte persone. Già nel 1702 era stato designato un *mercante dell'imperatore* nelle cui mani era concentrato tutto il commercio straniero, e col mezzo del quale esclusivamente gli stranieri potevano vendere le merci importate e comperare i prodotti indigeni per l'esportazione.[1] Poichè gli indigeni non si dimostravano meno malcontenti degli

---

of merchantile avarice, the conspiracy and intrigue to which the Portuguese, the Dutch and the English did not blush to resort for the purpose of excluding one another and thereby securing a monopoly of trade, tended also to breed a contempt in the minds of the Chinese rulers for foreign commerce and for those who were thus attempting to promote it ».

[1] MORSE, *The international relations of the Chinese Empire*, London, 1910, pag. 64-67.

stranieri di tale accentramento, il mercante dell'imperatore acconsentì alla partecipazione di altri mercanti alle sue operazioni commerciali, mediante il pagamento fatto a lui di 5000 taels (circa 41,675 franchi) per ciascuna nave. Ma poichè tale combinazione non accontentava nè il commercio cinese nè quello straniero, nel 1720 si costituiva una compagnia di mercanti cinesi per regolare i prezzi del the e della seta da vendersi agli europei e per partecipare agli utili del loro commercio qualunque fosse il venditore. Tale Compagnia, detta Co-hong,[1] fu nel 1760 riconosciuta dal governo cinese come una corporazione ed autorizzata ad esercitare il monopolio del commercio cogli stranieri, tre anni dopo il decreto imperiale che limitava esclusivamente a Canton il commercio straniero.[2] Nel 1771 essa, trovatasi a mal partito e caduta in condizione di insolvenza, era sciolta per ordine del Vicerè. Ma dalle sue rovine sorgeva una associazione di dodici negozianti cinesi cui poi se ne aggiunse un altro, che assunsero lo stesso nome della corporazione soppressa e riuscirono ad assicurarsi l'esclusivo privilegio di commerciare cogli stranieri, di essere gli intermediarii fra questi e i produttori e i consumatori cinesi, e di esercitare, nei riguardi delle merci importate, una funzione di direzione e di sorveglianza anche sul piccolo commercio locale.

Questi mercanti ricorsero però con molta larghezza al credito straniero, e nel 1782 erano debitori ai commercianti stranieri frequentanti il porto di Canton per una somma che il Morse calcola corrispondere a 3,808,075 di dollari. Il governo cinese comprese che l'influenza del capitale straniero non era meno pericolosa di quella dei forestieri residenti, e con Editto imperiale del 1782 ordinò il rimborso di ogni somma dovuta agli stranieri, vietando di contrarre più di tali debiti in avvenire. Allora fu autorizzata come corporazione riconosciuta la associazione libera già esistente dei mercanti

[1] Da *Hang* (magazzino o negozio) che è pronunciato *Hong* nel dialetto cantonese.

[2] Morse, *The Gilds of China with an account of the Gild Merchants or Co-Hong of Canton*, London, Longmans, 1909, pag. 57, 65, 66-84.

indigeni, che continuò ad essere designata col vecchio nome di Co-hong.

Tale corporazione poteva dirsi la risurrezione dell'antico Co-hong, ma invece dell'antica responsabilità illimitata della corporazione e dei singoli mercanti che vi partecipavano, si attribuiva alla nuova corporazione l'amministrazione di un fondo formato coi contributi del commercio straniero.

Questi commercianti organizzati dovevano regolare il commercio straniero, assicurare obbedienza agli ordini del governo, e servire come esclusivo intermediario per ogni comunicazione fra il governo e i negozianti stranieri, amministrando anche il fondo costituito dal prelevamento del tre per cento sul commercio estero e destinato a sopperire ad ogni perdita derivante da debiti, multe od insolvenze.[1]

In compenso di tali privilegi, che restarono immutati per sessanta anni, il Co-hong era responsabile verso il governo del pagamento dei diritti doganali, e della buona condotta degli stranieri viventi sia nella città che nelle navi ancorate nel porto. Esso era fornito di pieni poteri dal governo nell'esercizio di tali sue funzioni amministrative e finanziarie e nell'assicurare da parte degli stranieri l'osservanza d'ogni nuovo editto che li riguardasse. Verso il governo il Co-hong era responsabile quantunque per farsi obbedire dagli stranieri non avesse che una sola arma: la minaccia di sospendere immediatamente il commercio.

Le regole cui gli stranieri dovevano uniformarsi erano lette di quando in quando ad alta voce nell'area loro riservata, da un *linguista*,[2] per far bene comprendere che non

---

[1] CORDIER, *Les marchands Hanistes de Canton*, Paris, 1902.

[2] Presso il Co-hong come presso gli stranieri erano assunti impiegati indigeni detti *linguisti* che si occupavano di tutte le operazioni doganali, e in molti contratti agivano come mediatori. Gli aspiranti a tali impieghi presso gli europei e in genere tutti i cinesi che si proponevano di negoziare con loro, ne imparavano prima la lingua studiando vocabolari manoscritti, e ne usciva una specie di linguaggio convenzionale risultante da una imperfetta traduzione nella lingua dei negozianti europei del periodo cinese, che non di rado era causa di malintesi fra le due parti. WELLS WILLIAMS, *op. cit.*, vol. II, chapt. 20.

erano cadute in dissuetudine. Le principali fra queste norme vietavano alle navi da guerra di penetrare nel fiume; proibivano l'introduzione nelle fattorie di donne e di armi ed interdicevano ogni debito dei commercianti *hong* verso stranieri; l'impiego da parte di questi di servi cinesi, e la presentazione di petizioni di forestieri alla pubblica autorità in modo diverso dalla loro consegna ai mercanti *hong*. Inoltre i mercanti stranieri viventi nelle fattorie, che nel 1836 erano 307, dei quali 213 non asiatici, appartenenti a 55 ditte, erano sotto la disciplina e la sorveglianza dei mercanti *hong*, vendendo e comperando col loro mezzo, e non potendo andare e venire di loro iniziativa dall'area loro assegnata. La loro dimora a Canton doveva essere limitata alla stagione degli affari, al termine della quale, venduta la merce e caricate le navi, dovevano tornare a Macao, non lasciando a Canton che due o tre persone per fattoria, alle quali era data speciale autorizzazione di restarvi a custodia.

Di fronte a tale accentramento monopolizzatore da parte dei cinesi, stavano a Canton l'individualismo delle varie nazionalità rappresentate dai gruppi rispettivi dei commercianti e quello dei singoli commercianti in ciascun gruppo. Fra tutti differenziata per ordinamento e prevalente per forza, era la *British East India Company*,[1] che, fino all'abolizione del suo privilegio del 22 aprile 1834, esercitava autorità su tutti i sudditi britannici commercianti in Cina, potendo concedere e revocare la licenza di negoziarvi, e provvedere all'arresto ed alla cattura di persone e di navi colte in contravvenzione dei regolamenti generali o di quelli speciali del commercio britannico. Da ciò derivava per i rappresentanti della Compagnia inglese delle Indie Orientali un prestigio superiore a quello degli altri gruppi di negozianti stranieri, presso le stesse autorità cinesi, che implicitamente riconoscendo loro una specie di autorità territoriale, comunicavano colla Com-

---

[1] MORSE, *The Gilds of China*, pag. 81, 82. Durante i primi trent'anni del secolo XIX due terzi del commercio totale era esercitato dagli inglesi, un quarto dagli americani, e il resto diviso fra spagnuoli, portoghesi, francesi ed olandesi.

pagnia per quanto si riferiva al regolamento del commercio ed al buon governo dei mercanti stranieri, come con una autorità responsabile della tranquillità delle fattorie.

In tale ordinamento la protezione dei mercanti stranieri poteva derivare molto più che dai consoli rispettivi, che erano pure mercanti ed avevano autorità puramente nazionale senza alcun riconoscimento ufficiale da parte del governo cinese, dalla Compagnia che, per effetto del prestigio goduto presso gli ufficiali pubblici cinesi, era di fatto rappresentante e protettrice di tutti i gruppi stranieri, ed alla quale, abolito il suo privilegio, si sostituì, per accordo dei due governi un *Chief superintendent* inglese del commercio britannico in Cina.

Tale ordinamento si risolveva in una garanzia per gli stranieri che, ridotti a poter fare legalmente il commercio soltanto nel porto di Canton, ed anche in questo con una facoltà di dimora limitata ad una parte dell'anno, potevano così almeno, nello spazio esiguo loro consentito, conseguire qualche maggiore tutela dei loro diritti e dei loro interessi. Si costituiva così, come dice il Sargent,[1] un sistema di reciproco monopolio ; d'un lato quello cinese rappresentato da Co-hong,[2] dall'altro i mercanti stranieri che godevano pure un monopolio di fatto garantito dalla distanza del loro mercato nazionale e dalla difficoltà delle comunicazioni fra Canton e l'Europa.

I mercanti stranieri non erano in generale malcontenti di tale sistema ; i loro rapporti coi loro vicini cinesi

---

[1] SARGENT, *Anglo-Cinese Commerce and Diplomacy*, Oxford, Clarendon Press, 1907, pag. 20.

[2] Quanto importanti fossero i profitti del *co-hong* risulta dal fatto che l'acquisto d'una parte di socio nel *Co-hong* importava la spesa di 200,000 taels (circa 1,700,000 franchi). Inoltre il *Co-hong* era costretto non di rado a contribuzioni di 50,000 e di 100,000 taels per riparare ai danni delle inondazioni. Nel 1831, quando si procedette alla liquidazione dei debiti verso i mercanti stranieri, un solo membro della corporazione contribuì per più di cinque milioni e mezzo di franchi e gli altri contribuirono in proporzione. Quando nel 1841 una taglia di 30,000,000 di franchi fu imposta alla città di Canton, lo stesso membro del *Co-hong* vi contribuì per un sesto, e ciò non ostante lo stesso capitalista Howka confessava nel 1834 di possedere una fortuna superiore ai 150,000,000 di franchi. MORSE, *The Gilds of China*, pag. 81.

erano cordiali, e tornava ad onore degli uni e degli altri l'uso dei contratti su parola senza bisogno di ricorrere al contratto scritto.[1] I loro reclami si riferivano soltanto alla gravezza delle tasse, alla esclusività di monopolio del Co-hong, al divieto di restare tutto l'anno a Canton, ed al rigore delle regole di polizia che trasformavano l'area delle fattorie in una prigione dorata. Perciò quei commercianti tendevano piuttosto alla modificazione e correzione che non alla abolizione di un sistema che garantiva loro, nello spazio esiguo consentito alla dimora, una protezione sufficiente delle persone e degli averi.

Nei rapporti loro col governo della provincia e coi privati, nei reclami rivolti a quello e nei litigi insorti con questi, il Co-hong era nel tempo stesso un indispensabile intermediario ed un provvido isolatore.[2] Ma dal punto di vista amministrativo, il Co-hong rappresentava, anche nei rapporti con gli stranieri, qualche cosa di diverso e di più importante. Nelle fattorie le ditte straniere erano locatarie a tempo indeterminato del cinese che si costituiva loro garante, e la esecuzione da parte loro dei contratti era posta sotto la sorveglianza e la responsabilità del Co-hong. Questo era ad un tempo un delegato dell'autorità territoriale presso i commercianti stranieri, ed un legale e necessario ed esclusivo rappresentante di questi presso l'autorità territoriale. Le funzioni del Co-hong erano dunque nel tempo stesso amministrative di diritto interno ed equivalenti, nei

---

[1] MORSE, *Int. Rel.*, pag. 85 e MORSE, *The Gilds of China*, pag. 80. « The best commentary on the commercial aspect of the system is the admitted fact that there grew side by side, during a century of joint working, a body of Chinese and of foreign merchants than whom there has never, at any time, or at any place, been a more honorable; with never a written contract, with many an occasion of help in time of difficulty and with much sympathy and friendliness from the one to the other.... That the Co-hong system allowed the foreigner, not only to make a living but to accumulate a modest fortune, that a member of the Co-hong should, when occasion called for it, wipe out the debt of a foreign merchant who had fallen into difficulties, says much for the generosity and the business capacity and foresight of the Chinese merchants, but it emphasies also the fact that there must have been a wide margin of profit to allow of such liberality ».

[2] The Co-hong was the inevitabile buffer in all the matters in dispute, *loc. cit.*

rapporti internazionali, alle funzioni consolari, alle quali supplivano tanto più completamente inquantochè fino all'accordo del 1834, per la nomina di un sopraintendente inglese del commercio, le magistrature consolari straniere non ebbero un riconoscimento nel diritto pubblico cinese. La funzione del Co-hong per i suoi fini era analoga a quella consolare, differenziandosi da questa non solo perchè i suoi componenti erano cinesi, ma anche perchè la loro autorità derivava da una investitura delle autorità cinesi anzichè di quelle degli Stati cui appartenevano gli stranieri ch'essi dovevano proteggere e rappresentare. Il loro carattere specifico era piuttosto analogo alla *proxenia* di tipo spartano costituita appunto dal re o dal popolo della città per la protezione di tutti gli stranieri che vi transitavano od erano ammessi a dimorarvi.

Da tale costituzione delle fattorie e da tale regime imposto ai loro componenti, derivava per questi e per quelle un'altra caratteristica. Gli abitanti delle fattorie costituivano una comunità distinta dalla società cinese nel cui territorio era ospitata e soggetta ad un regime particolare. L'area delle fattorie era una minima frazione di territorio cinese amministrata in modo particolare e soggetta a particolari ordinamenti. Nel determinare questi ordinamenti e nell'applicarli, prevalevano l'autorità territoriale e i suoi delegati indigeni sulla comunità straniera e i suoi rappresentanti. Ma quella comunità costituiva, per l'area abitata e per l'ordinamento della sua esistenza, una entità del tutto distinta dal paese dove era pur costituita. Sicchè, quando altre località furono aperte alla dimora degli stranieri, e più libera vi fu lasciata la loro attività economica, non doveva ripugnare alla Cina, e sopratutto non doveva parervi una novità, il raggruppamento di quegli stranieri in aree distinte e particolarmente amministrate.[1]

[1] A. J. SARGENT, *Anglo-Chinese Commerce and Diplomacy*, Oxford, Clarendon Presse, 1907, chap. I, II e III.

2. — Formazione spontanea dei gruppi di popolazione straniera.

Il trattato di Nanking del 1842 stipulato dalla Cina colla Gran Bretagna, e i trattati stipulati successivamente cogli altri paesi, abolivano questo sistema commerciale fondato, nei riguardi dei cinesi, sul monopolio di pochi, e, nei riguardi degli stranieri, sul divieto delle contrattazioni dirette cogli indigeni venditori od acquirenti. Gli europei furono ammessi, limitatamente ai porti aperti al commercio straniero, a risiedere in Cina ed a svilupparvi, senza obbligo di ricorrere ad intermediarii determinati, i loro rapporti commerciali.[1]

Questa facoltà di provvedere direttamente ai propri rapporti ed interessi cogli indigeni senza dipendere da qualsiasi intermediario obbligatorio, diventava tosto diritto comune di tutti gli stranieri (per effetto della clausola della nazione più favorita inserita in tutti i trattati) nei 47 porti che successivamente vennero dichiarati aperti al commercio

---

[1] Trattato di Nanking, art. 5. « The government of China having compelled British merchants trading at Canton to deal exclusively with certain Chinese merchants called Hong merchants (or Co-hong), who had been licensed by the Chinese government for that purpose, the Emperor fo China agrees to abolish that practice in future at all Ports where British Merchants may reside, and to permit them do carry on their mercantile transactions with whatever persons they please.... »

Trattato di Wanghea, art. 15. « The former limitation of the trade of foreign nations to certain persons appointed at Canton by the Government and commonly called Hong-merchants, having been abolished, citizens of the United States, engaged in the purchase or sale of goods of import or export, are admitted for trade whith any and all subjects of China without distinction; they shall not be subject to any new limitations, nor impeded in their business by monopolies or other injurious restrictions ». Cfr. art. 15 del Trattto colla Svezia e Norvegia, HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 380-384.

Trattato di Whampoa, art. 9. « La corporation privilegée, connue précédemment à Canton sous le nom de marchands *hongs* ou *hanistes*, ayant été légalement supprimée, les Français, dans les cinq ports, seront libres dorénavant de traiter de l'achât et de la vente de toute marchandise d'importation et d'exportation avec tel sujet chinois qu'ils voudront sans distinction de classe et sans l'intervention obligée de qui que ce soit.... »

Trattato coll'Italia del 20 ottobre 1866, art. 11. « .... Gli italiani possono in questi porti far commercio con chicchessia, entrare ed uscire colle proprie navi e merci, costruire ed affittare case, ecc. ecc.... »

straniero.[1] Così veniva restituita agli stranieri nei porti cinesi quella libertà di contrattazioni che ai mercanti russi era stata già attribuita per il commercio continentale dall'articolo 6 del trattato del 1689.[2]

Ma, oltre alla libertà delle contrattazioni, era riconosciuta agli stranieri coi nuovi trattati anche la facoltà di stabilirsi nelle città aperte senza limite di tempo e di dimorarvi colle proprie famiglie sotto la protezione dei rispettivi consoli. Così disponeva l'articolo 2 del Trattato di Nanking rispetto ai sudditi britannici, che erano ammessi « with their families and

---

[1] Alla fine del 1900 gli stranieri ammontavano nei 27 porti aperti della Cina, secondo i computi dell'Amministrazione imperiale delle dogane a 16,811 dei quali 5471 britannici, 2900 giapponesi, 1908 americani, 1941 russi, 1343 tedeschi, 1175 portoghesi, 1054 francesi, 221 spagnuoli, 200 svedesi e norvegesi, 160 danesi e 141 italiani. Gli stranieri classificati come portoghesi sono per la massima parte indigeni di Macao. Circa la metà del numero totale degli stranieri risiedeva a Shanghai. Delle 773 ditte commerciali in attività nei porti aperti agli stranieri, 398 erano britanniche, 107 tedesche, 43 americane e 37 francesi. Nel 1900, 69,230 navi della portata di 40,807,242 tonnellate entrarono ed uscirono dai porti cinesi; fra quelle, 22,818 navi per 23,052,459 tonnellate erano britanniche; 34,129, per 7,864,217 tonnellate, erano cinesi; 3527 per 4,032,147 tonnellate erano tedesche; 4917 per 3,871,559 tonnellate erano giapponesi; 1311 per 474,479 tonnellate erano americane; e 978 navi per 664,987 tonnellate erano francesi.

Alla fine del 1912 l'amministrazione delle Dogane dava come residenti in Cina 144,754 stranieri dei quali 75,210 giapponesi, 45,908 russi, 8690 sudditi britannici, 3869 americani, 3133 francesi, 2817 tedeschi, 2785 portoghesi e 2342 d'altre nazionalità; gli italiani erano circa 600. Nel 1912 169,935 navi per 86,206,497 tonnellate entrarono ed uscirono dai porti cinesi; fra quelle, 1622 per 715,001 tonnellate erano americane; 31,909 per 38,106,732 tonnellate erano britanniche; 1836 per 1,634,468 tonnellate erano francesi, 4778 per 6,171,684 tonnellate erano tedesche; 20,091 per 19,913,385 tonnellate, giapponesi; 303 per 465,761 tonnellate, russe e 107,698 per 17,277,407 tonnellate cinesi. Erano venute 8871 navi esercitanti il commercio straniero diretto e fra quelle 4944 inglesi, 2140 giapponesi, 710 tedesche, 476 francesi, 256 americane, 240 norvegesi e 105 russe, e ne erano partite 8953 delle quali 5034 inglesi, 2096 giapponesi, 745 tedesche, 474 francesi, 250 norvegesi, 243 americane e 111 russe.

[2] HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 294; ediz. 1908, vol. I, pag. 437. Trattato russo-cinese del 1689, art. 6. « Ayant égard au présent Traité de Paix et d'Union réciproque entre les deux Couronnes, toutes sortes de personnes, de quelques condition qu'elles puissent être, pourront aller et venir réciproquement avec toute sorte de liberté, des terres sujettes à l'un des deux empires dans celles de l'autre, pourvu qu'ils aient des patentes par lesquelles ils constatent qu'ils viennent avec permission; et il leur sera permis de vendre et d'acheter tout ce qu'ils jugeront à propos, et de faire un commerce réciproque ».

Questo Trattato era stato scolpito nelle lingue russa, latina, cinese, mancese e mongolica, sopra una colonna eretta alla frontiera sulla sinistra dell'Amur. La traduzione riferita fu fatta sul testo latino, dal padre Gerbillon, gesuita che, insieme col padre Pereira, era stato aggregato, quale consigliere ed interprete, alla missione cinese incaricata di negoziare il Trattato.

2. — Formazione spontanea dei gruppi di popolazione straniera.

Il trattato di Nanking del 1842 stipulato dalla Cina colla Gran Bretagna, e i trattati stipulati successivamente cogli altri paesi, abolivano questo sistema commerciale fondato, nei riguardi dei cinesi, sul monopolio di pochi, e, nei riguardi degli stranieri, sul divieto delle contrattazioni dirette cogli indigeni venditori od acquirenti. Gli europei furono ammessi, limitatamente ai porti aperti al commercio straniero, a risiedere in Cina ed a svilupparvi, senza obbligo di ricorrere ad intermediarii determinati, i loro rapporti commerciali.[1]

Questa facoltà di provvedere direttamente ai propri rapporti ed interessi cogli indigeni senza dipendere da qualsiasi intermediario obbligatorio, diventava tosto diritto comune di tutti gli stranieri (per effetto della clausola della nazione più favorita inserita in tutti i trattati) nei 47 porti che successivamente vennero dichiarati aperti al commercio

---

[1] Trattato di Nanking, art. 5. « The government of China having compelled British merchants trading at Canton to deal exclusively with certain Chinese merchants called Hong merchants (or Co-hong), who had been licensed by the Chinese government for that purpose, the Emperor fo China agrees to abolish that practice in future at all Ports where British Merchants may reside, and to permit them do carry on their mercantile transactions with whatever persons they please.... »

Trattato di Wanghea, art. 15. « The former limitation of the trade of foreign nations to certain persons appointed at Canton by the Government and commonly called Hong-merchants, having been abolished, citizens of the United States, engaged in the purchase or sale of goods of import or export, are admitted for trade whith any and all subjects of China without distinction ; they shall not be subject to any new limitations, nor impeded in their business by monopolies or other injurious restrictions ». Cfr. art. 15 del Trattto colla Svezia e Norvegia, HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 380-384.

Trattato di Whampoa, art. 9. « La corporation privilegée, connue précédemment à Canton sous le nom de marchands *hongs* ou *hanistes*, ayant été légalement supprimée, les Français, dans les cinq ports, seront libres dorénavant de traiter de l'achât et de la vente de toute marchandise d'importation et d'exportation avec tel sujet chinois qu'ils voudront sans distinction de classe et sans l'intervention obligée de qui que ce soit.... »

Trattato coll'Italia del 20 ottobre 1866, art. 11. « .... Gli italiani possono in questi porti far commercio con chicchessia, entrare ed uscire colle proprie navi e merci, costruire ed affittare case, ecc. ecc.... »

straniero.[1] Così veniva restituita agli stranieri nei porti cinesi quella libertà di contrattazioni che ai mercanti russi era stata già attribuita per il commercio continentale dall'articolo 6 del trattato del 1689.[2]

Ma, oltre alla libertà delle contrattazioni, era riconosciuta agli stranieri coi nuovi trattati anche la facoltà di stabilirsi nelle città aperte senza limite di tempo e di dimorarvi colle proprie famiglie sotto la protezione dei rispettivi consoli. Così disponeva l'articolo 2 del Trattato di Nanking rispetto ai sudditi britannici, che erano ammessi « with their families and

---

[1] Alla fine del 1900 gli stranieri ammontavano nei 27 porti aperti della Cina, secondo i computi dell'Amministrazione imperiale delle dogane a 16,811 dei quali 5471 britannici, 2900 giapponesi, 1908 americani, 1941 russi, 1343 tedeschi, 1175 portoghesi, 1054 francesi, 221 spagnuoli, 200 svedesi e norvegesi, 160 danesi e 141 italiani. Gli stranieri classificati come portoghesi sono per la massima parte indigeni di Macao. Circa la metà del numero totale degli stranieri risiedeva a Shanghai. Delle 773 ditte commerciali in attività nei porti aperti agli stranieri, 398 erano britanniche, 107 tedesche, 43 americane e 37 francesi. Nel 1900, 69,230 navi della portata di 40,807,242 tonnellate entrarono ed uscirono dai porti cinesi; fra quelle, 22,818 navi per 23,052,459 tonnellate erano britanniche; 34,129, per 7,864,217 tonnellate, erano cinesi; 3527 per 4,032,147 tonnellate erano tedesche; 4917 per 3,871,559 tonnellate erano giapponesi; 1311 per 474,479 tonnellate erano americane; e 978 navi per 664,987 tonnellate erano francesi.

Alla fine del 1912 l'amministrazione delle Dogane dava come residenti in Cina 144,754 stranieri dei quali 75,210 giapponesi, 45,908 russi, 8690 sudditi britannici, 3869 americani, 3133 francesi, 2817 tedeschi, 2785 portoghesi e 2342 d'altre nazionalità; gli italiani erano circa 600. Nel 1912 169,935 navi per 86,206,497 tonnellate entrarono ed uscirono dai porti cinesi; fra quelle, 1622 per 715,001 tonnellate erano americane; 31,909 per 38,106,732 tonnellate erano britanniche; 1836 per 1,634,468 tonnellate erano francesi, 4778 per 6,171,684 tonnellate erano tedesche; 20,091 per 19,913,385 tonnellate, giapponesi; 303 per 465,761 tonnellate, russe e 107,698 per 17,277,407 tonnellate cinesi. Erano venute 8871 navi esercitanti il commercio straniero diretto e fra quelle 4944 inglesi, 2140 giapponesi, 710 tedesche, 476 francesi, 256 americane, 240 norvegesi e 105 russe, e ne erano partite 8953 delle quali 5034 inglesi, 2096 giapponesi, 745 tedesche, 474 francesi, 250 norvegesi, 243 americane e 111 russe.

[2] HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 294; ediz. 1908, vol. I, pag. 437. Trattato russo-cinese del 1689, art. 6. « Ayant égard au présent Traité de Paix et d'Union réciproque entre les deux Couronnes, toutes sortes de personnes, de quelques condition qu'elles puissent être, pourront aller et venir réciproquement avec toute sorte de liberté, des terres sujettes à l'un des deux empires dans celles de l'autre, pourvu qu'ils aient des patentes par lesquelles ils constatent qu'ils viennent avec permission; et il leur sera permis de vendre et d'acheter tout ce qu'ils jugeront à propos, et de faire un commerce réciproque ».

Questo Trattato era stato scolpito nelle lingue russa, latina, cinese, mancese e mongolica, sopra una colonna eretta alla frontiera sulla sinistra dell'Amur. La traduzione riferita fu fatta sul testo latino, dal padre Gerbillon, gesuita che, insieme col padre Pereira, era stato aggregato, quale consigliere ed interprete, alla missione cinese incaricata di negoziare il Trattato.

establishments to reside.... without molestation or restraint »; e così con maggiore precisione disponeva, nei riguardi dei francesi, il trattato di Whampoa, senza limiti nè quanto al numero dei residenti nè quanto alla durata della dimora, e garantendo loro la facoltà di procurarsi le case ed i magazzini necessari all'abitazione ed al commercio, e di costruire le scuole, ospizi e chiese necessari alla loro salute fisica ed ai loro bisogni intellettuali e spirituali.[1]

Tale facoltà, o per espresse stipulazioni o per effetto della clausola della nazione più favorita, è diventata pure, limitatamente ai porti aperti al commercio,[2] un beneficio comune a tutti gli stranieri.[3]

I meno recenti fra questi Trattati non parlano di concessioni speciali di terreno assegnate alla dimora di tutti gli stranieri residenti in un porto cinese, o alla dimora di tutti quelli appartenenti ad una determinata nazionalità straniera. Quei Trattati provvedono soltanto ai diritti individuali dei singoli forestieri, a ciascuno dei quali era riconosciuta la facoltà di risiedere colle famiglie e di locare e di costruire per proprio conto abitazioni o magazzini, senza che fosse nei Trattati stessi provveduto o preveduto che tali

---

[1] Ved. MURHARD-MARTENS, *N. R.*, vol. VII, pag. 431-467. — Trattato di Whampoa. Art. 22. Nel testo autentico pubblicato dal *Moniteur Universel*: « Tous les français qui, suivant l'article 2, arriveront dans un des cinq ports pour y habiter, n'importe quel que soit le nombre des personnes ou la durée de leur séjour, pourront louer des maisons et des magasins pour y déposer des marchandises, ou bien ils pourront affermer des terrains, et bâtir eux mêmes des maisons et des magasins. Les français pourront également construire des églises, des hôpitaux, des hospices, des écoles et des cimetières ».

Nella traduzione francese dal testo cinese pubblicata dal *Journal des Débats* del 13 febbraio 1845:

« Toutes les fois que des français arriveront dans l'un des cinq ports pour y résider, quel que soit leur nombre, on leur permettra de louer des boutiques, des maisons, et des magasins pour y déposer leurs marchandises, ou de louer le terrain nécessaire pour bâtir une maison ou une factorerie. Les marchands français peuvent aussi construire des églises, des hôpitaux, des maisons de secours, des écoles, et établir des cimetières ».

[2] Ved. Trattato col Portogallo del 28 aprile 1888. Art. 16. « .... È inteso però che le botteghe e i magazzini summenzionati, saranno consentiti soltanto nei porti aperti al commercio e non in alcuna località dell'interno ».

[3] Ved. Trattato di commercio fra la Cina e il Giappone del 21 luglio 1896, art. 4; e Trattato fra il Giappone e il Siam del 25 febbraio 1898, art. 3.

abitazioni dovessero essere contigue o, comunque, contenute in una determinata superficie di territorio ad esse particolarmente assegnata. I *settlements* o concessioni particolari degli stranieri nei porti cinesi, si formarono successivamente al Trattato di Nanking, sia per consuetudine, sia più tardi per assegnazione od esclusiva o facoltativa di determinate aree ai forestieri. Ed era poi naturale che, raccolto un gruppo di questi colle proprie abitazioni in particolari località, dovesse dalla stessa somma dei privilegi personali, locali, amministrativi e giudiziari attribuiti loro dai trattati e dalla consuetudine,[1] derivare per il loro gruppo, anche indipendentemente da altri fattori, una manifestazione di vita collettiva autonoma ed una forma di spontanea autonomia comunale.

Il raggruppamento degli stranieri, o per lo meno di una gran parte di essi, in località adiacenti alle città aperte, ma distinte dal gruppo delle abitazioni indigene, avveniva del resto spontaneamente, anche senza che i governi europei provvedessero a promuoverlo, o ad agevolarlo. Nonostante la disposizione del Trattato di Nanking, che apriva il porto di Canton agli stranieri, a questi continuava ad essere vietata l'ammissione entro le mura della città; ed anzi da questo divieto, contrario alle disposizioni del Trattato, ebbero origine le nuove ostilità cogli inglesi cominciate nell'ottobre del 1856. L'abitare fuori della città diventava in tal caso per gli stranieri una necessità ed il raggrupparsi assieme, mentre corrispondeva all'abitudine contratta a Canton nel periodo anteriore ai Trattati, era consigliato loro dalle ragioni più evidenti della difesa. E forse fu questo, della difesa e della sicurezza, il motivo per cui, anche negli altri porti aperti, dove la residenza nella città non sarebbe stata vietata agli stranieri, questi preferivano stabilirsi in un'area non ancora occupata da abitazioni ed adiacente alla città indigena.[2]

---

[1] Ved. la Parte prima di questo studio, cap. 7, pag. 84.

[2] MAYERS, DENNYS and KING, *The Treaty Ports of China and Japan*, London, Trubner, 1867, pag. 538-549.

Nè mancano esempi di assegnazione d'aree determinate, fuori delle quali non si ammetteva che i forestieri potessero stabilirsi. Così avveniva per il Trattato di commercio anglo-siamese del 15 aprile 1856 che permetteva (art. 4) il passaggio dei sudditi britannici in tutti i porti marittimi del Siam, ma consentiva loro il diritto di stabilimento « soltanto a Bangkok o nei limiti assegnati »;[1] e per il Trattato degli Stati Uniti colla Corea del 22 maggio 1882, che ammetteva (art. 6) lo stabilimento degli americani nei porti aperti della Corea, limitandolo però alle aree assegnate loro di comune accordo (within the limits of the concession).

Ma tali disposizioni sono del tutto eccezionali, dopo l'instaurazione del diritto comune al Giappone, in quanto si riferisce al diritto di residenza degli stranieri ed ai loro privilegi; e molto frequentemente l'assegnazione di un'area a forestieri in genere od a quelli di una nazionalità in particolare, in un porto della Cina, non esclude in loro la facoltà di risiedere, nei limiti della città aperta al loro commercio, anche in località diverse. Tale era il significato del trattato cinese-americano di Wanghea del 1844 che, nell'articolo 17, ammetteva i cittadini degli Stati Uniti a risiedere, nei porti cinesi aperti, in località scelte di comune accordo dall'autorità locale e dall'autorità consolare.[2] E tale era pure il significato dell'articolo 22 del Trattato franco-cinese di Whampoa del medesimo anno, che, pur riproducendo la disposizione relativa alle concessioni di case e di terreni, la completava escludendo la norma del confino dei forestieri in un'area determinata, e riservando la loro libertà di stabi-

[1] Art. 4. « British subjects are permitted to trade freely in all the seaports of Siam, but may reside permanently only at Bangkok, or within the limites assigned by this Treaty. British subjects, coming to reside at Bangkok, may rent land, buy or build houses, but cannot purchase land within a circuit of 200 sen (4 miglia inglesi) from the city walls, until they have lived in Siam for ten years, or shall obtain special authority from the Siamese Government to enable them to do so ».

[2] Art. 17. « The local authorities of the two governments shall select in concert the sites for the foreign subjects, having due regard to the feelings of the people in the location thereof.... »

lirsi anche altrove, purchè nei limiti del porto aperto al commercio straniero e delle sue dipendenze.[1]

L'assegnazione di un'area particolare ai forestieri, dopo tolta la limitazione a Canton del commercio straniero, non era originariamente nè un privilegio richiesto da quelli, nè un limite imposto dal governo cinese alla facoltà concessa loro di stabilirsi nei porti aperti al commercio. Il trattato di Nanking del 1842 non fa alcun cenno di concessioni o di *settlements*, ma si limita a stipulare nell'articolo 2, a favore dei sudditi britannici, il diritto di residenza nei cinque porti aperti al commercio straniero. I trattati immediatamente successivi parlano piuttosto vagamente di assegnazioni di aree da farsi collettivamente agli stranieri, indipendentemente dalle concessioni individuali di terreni fatte ai singoli residenti, ma non accennano a quelle aree come alle sole località dei porti aperti dove gli stranieri saranno ammesi a stabilirsi. La tendenza naturale dei forestieri a raggrupparsi, per ragione di affinità e di sicurezza, e la loro preferenza per le aree assegnate loro collettivamente di comune accordo dalle rispettive autorità nei porti aperti al commercio, hanno determinato a poco a poco in tali porti la formazione di agglomerazioni e comunità straniere distinte da quelle indigene e viventi sotto molti rispetti, di una vita propria.

Tali formazioni, derivate dalle condizioni peculiari di due società eterogenee viventi nello stesso paese, apparvero

---

[1] Trattato di Whampoa, art. 22. Ved. MURHARD-MARTENS, *N. R.*, vol. VII, pag. 440, 441, 460 e 461.

Testo originale autentico francese pubblicato nel *Moniteur Universel*:

« Les autorités locales, de concert avec le consul, détermineront les quartiers les plus convenables pour la résidence des Français et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions.... Le nombre et l'étendue des maisons ou des terrains affectés aux français dans les ports, ne seront point restreints à de certaines limites, mais bien suivant les convenances et les besoins de Français ».

Traduzione francese pubblicata dal *Journal des Débats* del 13 febbraio 1845, fatta direttamente dal testo cinese :

« Les autorités locales s'entendront à ce sujet avec les Consuls pour en donner l'autorisation. Les Français devront résider dans les lieux qui leur auront été assignés pour bâtir.... Le nombre des maisons que les Français pourront construire et du terrain que ces constructions pourront occuper, n'a pas besoin d'être limité ni réglé. En cela les Français consulteront leur convenance ».

Cfr. l'art. 42 del Trattato anglo-coreano del 1883.

a poco a poco così costanti, da finir per essere considerate come una necessaria conseguenza dell'apertura di un porto o d'una città cinese al commercio straniero. Sicchè da ultimo tali concessioni fatte al commercio non poterono più considerarsi distinte dalla concessione di un'area particolare ai residenti stranieri, e dallo sviluppo in quell'area di una peculiare vita municipale, la cui manifestazione è diventata una delle caratteristiche più specifiche dei rapporti contemporanei fra i popoli di civiltà europea e l'estremo Oriente.

---

3. — Aree assegnate alla dimora e all'uso degli stranieri.

Il Trattato di Nanking, abolendo le regole ch'erano state in vigore fino alla sua stipulazione circa la residenza degli stranieri, conferiva loro la facoltà di risiedere e di possedere un'abitazione in ciascuna località pertinente ai porti aperti al commercio. Il trattato supplementare anglo-cinese, stipulato a Humon-Sciai l'8 ottobre 1843, disponeva nell'articolo 7 che nei cinque porti aperti agli stranieri « saranno scelti dagli ufficiali della località, d'accordo coi consoli, case, e terreni » per la loro abitazione. « Il numero delle case affittate o costrutte sarà comunicato dal Console a quegli ufficiali, per metterli in grado di informarne i vicerè e governatori rispettivi ; ma tale numero non potrà essere limitato, dovendo essere maggiore o minore, secondo che sarà per variare la frequenza dei negozianti ».[1]

Fin dal termine del 1843 la condizione degli stranieri, rispetto alla residenza, era dunque questa : proibizione[2] di stabilirsi in altri luoghi oltre quelli indicati nel Trattato

---

[1] Ved. MURHARD-MARTENS, *N. R.*, vol. V, pag. 595.

[2] Art. 5 del Trattato supplementare citato e Convenzione anglo-cinese di Cefù del 17 settembre 1876, sez. III, art. 2. « Foreign merchants will not be authorised to reside or open houses of business or warehouses at the places enumerated as ports of call ».

di Nanking;[1] facoltà di risiedere stabilmente nei cinque porti da quella Convenzione indicati; diritto di fissarsi, nei limiti di tali porti, nelle case e nei terreni, scelti a tal fine d'accordo dall'autorità locale e da quella consolare.[2]

La ragione che avea determinato i negoziatori del trattato inglese a richiedere tale accordo fra le autorità, è più chiaramente accennata nell'articolo 17 del Trattato di Wanghea cogli Stati Uniti del 3 luglio 1844, che dispone dover quelle autorità procedere alla scelta « having due regard to the feelings of the people in the location thereof ».

Più esplicito ancora in tale riguardo è il Trattato franco-cinese di Whampoa del 24 ottobre 1844.[3] Quel trattato, dopo avere disposto[4] che ogni francese « possa trasferirsi colla famiglia nei cinque porti per risiedervi e commerciarvi senza impedimenti o restrizioni », aggiunge[5] che « les autorités locales, de concert avec le consul, détermineront les quartiers les plus convenables pour la résidence des Français et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions ». Questa disposizione, quale trovasi espressa nel testo ufficiale francese, è più in armonia con quella dell'articolo 2 del Trattato e con quelle dei trattati inglese ed americano. Vi è stabilito infatti l'accordo delle due autorità nell'indicare i luoghi « più convenienti », senza limitare a

---

[1] Order in Council della Gran Bretagna del 24 febbraio 1843, relativo al commercio della Cina, che proibiva ai sudditi britannici di visitare altre località cinesi oltre ai cinque porti, o gli altri siti eventualmente occupati dalle forze militari di S. M. Ved. MARTENS-MURHARD, *N. R.*, vol. V, n. 10, pag. 36-37.

[2] Questa è restata la regola informatrice dello stabilimento degli stranieri nelle località aperte in Cina alla loro residenza. Ved. art. 3 del Trattato cino-americano dell'8 ottobre 1903: « I cittadini degli Stati Uniti possono frequentare i porti o località della Cina che sono ora o possono essere in avvenire, aperti alla residenza e al commercio degli stranieri, e risiedervi, commerciarvi, esercitarvi industrie o manifatture, od ogni altra legittima attività; e nelle località opportune di questi luoghi, che siano state o possano essere designate per l'uso e l'occupazione dei forestieri, (and within the suitable localities at those places which have been or may be set apart for the use and occupation of foreigners), possono prendere in affitto od acquistare case, uffici, ed altri fabbricati, e prendere in affitto od acquistare a titolo perpetuo terreni e su questi erigere fabbricati ».

[3] Ved. MARTENS-MURHARD, *N. R.*, vol. 7, n. 36, art. 2 e 22, pag. 432 e 440.

[4] Art. 2.

[5] Art. 22.

questi luoghi l'abitazione futura degli stranieri, cui le altre disposizioni del trattato assicuravano infatti nei cinque porti piena libertà di residenza. E del resto quella disposizione non accennava ad un'area sola nella quale le abitazioni dei forestieri avessero dovuto ridursi con contiguità, ma si limitava ad esigere che le singole abitazioni e residenze degli stranieri, comunque situate nel circuito territoriale dei cinque porti, dovessero essere scelte d'accordo fra le due autorità.

Un significato molto più ristretto e rigoroso avrebbe invece assunto la disposizione stessa nel testo cinese,[1] secondo il quale « i francesi avrebbero dovuto risiedere nei luoghi loro assegnati » ; ma il testo francese, le disposizioni analoghe degli altri trattati e la clausola della nazione più favorita, bastavano a togliere a tale disposizione ogni carattere e significato troppo esclusivo.

D'altronde, per la stessa sicurezza degli stranieri, per secondare la loro tendenza a raggrupparsi presso all'abitato cinese, ma non nell'interno di quello ; e per facilitare il compito di protezione e di sorveglianza all'autorità consolare, l'accordo delle due autorità per la scelta delle abitazioni e residenze più opportune, fu diretto fin da principio, non già a determinare tali abitazioni singolarmente ed isolatamente per ciascun forestiero, ma collettivamente per i forestieri in genere o per quelli pertinenti ad uno Stato determinato. Così a Shanghai il capitano Balfour, che fu il primo console britannico accreditatovi, scelse, per lo stabilimento dei suoi connazionali un terreno d'un miglio quadrato di superficie situato a circa mezzo miglio al settentrione delle mura della città. Su quel tratto di territorio due anni più tardi incominciarono a fissarsi i residenti inglesi, divenutivi già numerosi nel 1849.

Analoghe disposizioni circa la facoltà di residenza e circa il limite di questa ai porti aperti, si trovano nei trattati della

---

[1] Ved. traduzione letterale francese nel vol. citato del MARTENS, pag. 460-461. Cfr. cap. 2, pag. 135, nota 1.

Cina colle altre Potenze che ho già più volte citati, e in particolare negli articoli 11 e 12 del Trattato italo-cinese del 20 ottobre 1866, dove nessun provvedimento è contenuto che accenni ad assegnare agli italiani nei porti aperti una area determinata come limite obbligatorio e non varcabile dalla loro residenza.[1]

Tali assegnazioni, che non erano da principio prevedute e determinate dal Trattato e derivavano, come si è detto, nei singoli porti, da accordi fra un'autorità consolare e l'autorità locale, talora corrispondevano ai desideri ed agli interessi degli stranieri, talora ai desideri ed ai pregiudizi degli indigeni e tal'altra agli uni ed agli altri. Per queste ragioni, in applicazione del Trattato di Nanking e del Trattato supplementare inglese, erasi pattuita col capitano Balfour l'assegnazione dell'area contigua a Shanghai per la residenza dei sudditi britannici ; e per le stesse ragioni, nel 1849, alla nomina di un console francese residente a Shanghai, seguiva l'assegnazione di un'area nello stesso porto « nei limiti della quale i sudditi Francesi dovessero avere la facoltà di comperare fondi e di fabbricare residenze ».[2]

Il trattato franco-cinese del 27 giugno 1858 riproduceva (art. 10), quanto all'indicazione ed al numero delle località più adatte alla residenza dei francesi ed alle nuove costruzioni che questi avessero voluto erigere, la disposizione[3] dell'articolo 22 del Trattato di Whampoa. Ma quell'assegnazione di un'area, che fin da principio si era manifestata come un fatto spontaneo e non come un limite imposto ai liberi movimenti degli stranieri nei porti aperti, venne considerata a poco a poco come un diritto degli stranieri stessi. E già la Convenzione anglo-cinese di Cefù del 13 settembre 1876 provvedeva perchè in tutti i porti già aperti e che in avvenire

---

[1] Trattato italo-cinese del 26 ottobre 1866, art. XI: « Gli italiani possono in questi porti.... costruire ed affittare case e prendere a censo terre. ».... Art. XII. « Gli italiani che vogliano nel porto od altrove fabbricare o aprire case, magazzini.... potranno fare contratti per i terreni o per le costruzioni a loro gradimento.... »

[2] MAYERS and DENNYS, *op. cit.*, pag. 381-382.

[3] Ved. pag. 132, nota 1.

si aprissero al commercio degli stranieri, si dovesse assegnare, per accordo dei consoli colle autorità locali, un'area particolare alla residenza dei forestieri.[1] Così il diritto di domandare tali aree ha finito per essere una conseguenza sottintesa ed implicita dell'apertura di un porto o località cinese agli stranieri; e nelle più recenti stipulazioni, il governo cinese si è accontentato di assicurarsi che in quelle aree gli stranieri non potessero senza il suo consenso costituire una organizzazione amministrativa[2] separata.

Il fatto del raggruppamento degli stranieri accanto alle città cinesi aperte al loro commercio, ma in abitato distinto da quello degli indigeni, era contemporaneo alla nuova fase dei rapporti fra la Cina e gli Stati cristiani, iniziata dal Trattato di Nanking. Le prime concessioni di aree ottenute in quei porti, per accordo intervenuto fra i consoli e le autorità locali, sono di poco posteriori all'inizio di quella nuova fase; ma l'affermazione ed il riconoscimento del diritto degli stranieri ad avere, in ogni porto aperto al loro commercio, un'area assegnata loro collettivamente, si trovano per la prima volta esplicitamente concordati fra Stati nella Convenzione di Cefù del 1876, che, senza negare agli stranieri il diritto di stabilirsi individualmente anche nelle città indigene, afferma con chiarezza di espressioni, non riscontrata nelle Convenzioni già prima citate, il loro diritto ad un

---

[1] Convenzione di Cefù. Sezione III « Commercio » art. 12: « At all ports open to trade, whether by earlier or later agreement, at which no settlement area has been previously defined, it will be the duty of the British Consul, acting in concert with his colleagues, the Consuls of the other Powers, to come to an understanding with the local authorities regarding the definition of the foreign settlement area ».

[2] Trattato cino-britannico del 5 settembre 1902, art. 2: « The Chinese government agrees to open to foreign trade, on the same footing as the places opened to foreign trade by the Treaties of Nanking and Tientsin, the following places, namely: Ch'angsha in Hunan, Wahnsien in Szechuen, Nganking in Anhui, Waichow in Kuangtung, and Kongmoon in Kuangtung. Foreigners residing in these open ports, are to observe the Municipal and Police Regulations on the same footing as Chinese residents, and they are not to be entitled to establish Municipalities and Police of their own within the limits of the Treaty ports, excepts with the consent of the Chinese authorities ».

Nel divieto e nella ipotesi del consenso delle autorità cinesi, è implicita l'ammissione della facoltà degli stranieri d'ottenere aree particolarmente riservate a loro anche in questi porti.

settlement, cioè ad un'area assegnata collettivamente a loro in modo particolare. Da quel momento, oltrechè nei rapporti particolari fra i Consoli e le autorità locali d'un porto determinato, anche nei rapporti generali fra la Cina ed altri Stati, s'incominciò a parlare non solo dei diritti individuali degli stranieri a risiedere nei porti aperti, ma anche del loro diritto collettivo ad avervi un *settlement* o «concessione di terreno» peculiarmente delimitata per loro residenza. Così avvenne, dopo la guerra del 1895, anche nei rapporti fra la Cina e il Giappone.[1]

Senonchè le stipulazioni della Convenzione di Cefù e del protocollo giapponese corrispondono rispettivamente a due concetti diversi, rispetto all'indole ed al fine di tali concessioni, con effetto decisivo anche sulle loro caratteristiche giuridiche. Nella Convenzione di Cefù predomina il fine di assicurare agli stranieri in genere, senza distinzione di nazionalità, un'area particolare di residenza con particolari garanzie di sicurezza, d'amministrazione e di polizia, senza subordinazione o diminuzione della sovranità territoriale cinese in quell'area, e senza esercizio effettivo di supremazia d'un solo Stato occidentale in confronto cogli altri. Nel protocollo giapponese invece prevale il fine, che aveva ispirato già prima la condotta delle autorità diplomatiche e consolari francesi, in frequenti occasioni antecedenti, di ottenere un'area particolare di residenza, non per i forestieri in genere, e nemmeno per i forestieri di una determinata nazionalità considerati come gruppi d'individui, ma piuttosto per lo Stato cui tali individui appartengono, coll'effetto di quella esclusiva e più completa tutela e supremazia delle autorità consolari sui sudditi rispettivi, che è affermata nel protocollo giapponese, reclamando per il console del Giappone,

[1] Protocol respecting Japanese Settlements and other matters signed at Peking 19 october 1896 (supplementare al Trattato di Commercio e di Navigazione del 21 luglio 1896). Art. 1: «It is agreed that settlements to be possessed exclusively by Japan shall be established at the towns and ports newly opened to trade. The management of roads and local police authority shall be vested solely in the Japanese Consuls».

nei *settlements* assegnati ai sudditi di quello Stato, autorità esclusiva quanto al regime della viabilità ed alla polizia.[1]

Circa la facoltà di acquistare beni immobili nei porti aperti al commercio straniero e di disporne, il Trattato supplementare anglo-cinese del 1843, accennava[2] a « case e terreni scelti per accordo delle due autorità e il cui fitto o prezzo sarà determinato in modo giusto ed equo secondo il tasso predominante fra gli abitanti, e senza che possa commettersi sopraffazione nè da una parte, nè dall'altra ». L'articolo 17 del Trattato di Wanghea cogli Stati Uniti e l'articolo 22 del Trattato di Whampoa colla Francia, stipulavono pure, a favore degli americani e francesi, la facoltà di acquistare case ed aree per fabbricarvi.[3] Il trattato anglo-cinese del 1858 (art. 12) confermava, quanto agli acquisti ed alla determinazione del prezzo, la disposizione dall'articolo 7 del Trattato supplementare del 1843, e così facevasi anche col Trattato[4] franco-cinese del 27 giugno 1858 e in quello italo-cinese del 26 ottobre 1866.[5]

---

[1] Il Grünfeld (Hafenkolonien und kolonieähnliche Verhältnisse in China, ecc. Jena, Fischer, 1913) che distingue i « settlements » in *Konzessionen* ed *internationale Niederlassungen* secondo che l'oggetto della concessione è nazionale od internazionale suddistingue le prime in *piene* e *parziali* (*volkommen* ed *unvolkommen*). Colla prima designazione vuol indicare le *concessioni* fatte ad uno Stato ed alla sua amministrazione; colla seconda le concessioni fatte ai cittadini di uno Stato ed alla loro amministrazione. Le *piene* si distinguono dalle *parziali* anche per il pagamento del canone fatto nelle seconde col mezzo degli impiegati cinesi anzichè dei consolati. – Grünfeld pag. 136, 139 e 140.

[2] Art. 7.

[3] Trattato di Wanghea, art. 17: « Citizens of the U. S..... shall enjoy all proper accomodation in obtaining houses and places of business, or in hiring sites from the inhabitants, on which to construct houses and places of business, ecc. »

Trattato di Whampoa, art. 22: « Tous les Français.... pourront louer des maisons et des magasins pour y déposer des marchandises, ou bien ils pourront affermer des terrains et bâtir eux mêmes des maisons et des magasins, ecc.... Le fermage des terrains et le loyer des maisons seront réglés de part et d'autre entre les parties intéréssées, et devront être réglés conformément aux prix locaux ».

[4] Art. 10.

[5] Ved. pag. 139, nota 1.

4. — Indole delle concessioni e titolo del possesso.

Tutte queste convenzioni mentre stipulavano, a favore degli stranieri, la facoltà del possesso e dell'uso di beni immobili nei porti aperti, si riferivano ad un titolo diverso da quello di proprietà. Il Trattato italiano del 1866 (articoli 11 e 12) stabiliva che gli italiani potessero *costruire ed affittare case e prendere a censo terre* e che avessero facoltà di *fare contratti per i terreni o per le costruzioni a loro gradimento, ai prezzi ordinari del luogo*. Il trattato inglese del 1858 parlava (articolo 11) di *buy or rent houses* e di *lease lands*. Quello francese dello stesso anno parlava del diritto di « louer des maisons et des magasins ou bien affermer des terrains », e più oltre del modo di determinare « le prix des loyers et des fermages ». Il Trattato portoghese del 28 aprile 1888 parla di « purchase, rent or lease ».[1] Nel diritto inglese il *lease* corrisponde ad una locazione la quale, rispetto ai terreni acquistati a scopo edilizio, può arrivare al termine massimo di novantanove anni. Il contratto di *lease* implica il patto di un canone conveniente e deve contenere una clausola di caducità nel caso di mancato pagamento dopo trascorsi trenta giorni dalla scadenza.[2] Così è della *rent* che corrisponde ad un riconoscimento del diritto superiore altrui per il possesso di un immobile, e del *hire*[3] che è un contratto mercè del quale un fondo è trasferito allo *hirer*, in quanto al possesso, per un determinato tempo ed uso, in cambio d'un compenso stipulato dalle parti o lasciato, in caso del loro silenzio, alla determinazione della legge e del magistrato, colla condizione

---

[1] Questo Trattato portoghese del 1888 è redatto (v. art. 53) in portoghese, cinese ed inglese, ed, in caso di divergenza fra il testo portoghese e quello cinese, si dovranne applicarne ed interpretarne le clausole secondo il testo inglese.

[2] BLACKSTONE, *Commentaries on the laws of England*, book II, chapt. 10.

[3] Trattato fra il Giappone ed il Siam del 23 febbraio 1898. Art. 3: « .... they may hire and occupy houses, manufactories, shops and warehouses.... paying no other or higher texes than the subjects of the most favoured nation ».

di restituire il fondo non appena spirato il tempo e finito l'uso.[1]

Il solo Trattato anglo-cinese parla di *comperare* (to buy) rispetto alle case e di locazione (to lease) rispetto ai terreni; gli altri trattati accennano soltanto a titoli di possesso, sia pure a lunghissimo termine, distinti da quello di proprietà. Tale era, ad esaminarne attentamente le espressioni, il significato anche dei Trattati che, come quello anglo-coreano del 1883, parlavano di *compera* (purchase) e di *vendita* (sale of land). Infatti quella Convenzione, trattando poi del canone annuo da pagarsi dai detentori, disponeva che il governo ne trattenesse una parte a titolo di imposta fondiaria e mettesse l'eccedenza a disposizione dei sopraintendenti del gruppo di popolazione straniera formatosi nel *settlement*, il che provava che quei terreni erano ceduti e dati agli stranieri soltanto al titolo consentito dal diritto territoriale, e che quel titolo, importando corresponsione di un canone diverso e maggiore dell'entità della imposta fondiaria, non poteva ritenersi equivalente al titolo di proprietà.[2]

Ciò corrispondeva non solo alle disposizioni dei Trattati ma anche al diritto pubblico cinese ed all'assetto territoriale della proprietà fondiaria. Secondo il diritto pubblico cinese la proprietà del suolo apparteneva all'Imperatore e, non essendo mutati i fondamenti di quel diritto pubblico, appartiene, dopo la rivoluzione, allo Stato. L'imperatore poteva ad arbitrio determinare l'imposta e dedicare senza compenso ad uso pubblico qualunque fondo fosse per tale uso giudicato necessario.

---

[1] BLACKSTONE, *loc. cit.*, book II, chapt. 30.

[2] Trattato anglo-coreano del 26 novembre 1883, art. 4, al. 3: « These sites shall be purchased from the owners and prepared for occupation by the Corean Government, and the expenses thus incurred shall be a first charge on the proceeds of the sale of the land. The yearly rental agreed upon by the Corean authorities in conjunction with the Foreign authorities, shall be paid to the former, who shall retain a fixed amount thereof as a fair equivalent for the land tax, and the remainder, together with any balance left from the proceeds of land sales, shall belong to a Municipal fund, ecc. »

Il godimento dei possessori del suolo risultava però effettivamente così pacifico e perpetuo come quello dei proprietari d'ogni altro paese dove esista il regime della proprietà privata, potendo il detentore, finchè non viene meno al pagamento del canone dovuto, vendere o ipotecare liberamente il proprio fondo. In tal caso l'atto di alienazione o di pegno deve essere registrato presso il Magistrato del Distretto a spese dell'acquirente e per questo in caso di vendita ne deriva una garanzia non minore di quella di cui godeva l'alienante.

Quando gli stranieri furono ammessi nei porti aperti all'acquisto di immobili, si cominciò a concedere all'acquirente europeo una locazione perpetua.[1] Così alla differenza piuttosto di diritto che di fatto, tra il titolo dell'acquirente e la proprietà, che risultava dal diritto comune cinese, si volle sostituire una differenza di diritto che distinguesse il titolo del possessore straniero da quello del possessore cinese.

Gli sforzi degli stranieri e dei loro rappresentanti furono rivolti allora a togliere di mezzo ogni diversità di tal fatta derivante dalla lettera, e, per quanto si riferiva alla Cina, anche dallo spirito dei Trattati.

Ad escludere le conseguenze di tali disposizioni che impedivano agli stranieri di acquistare in Cina l'assoluta proprietà del suolo, si ricorse all'espediente di concedere loro dei *leases*[2] perpetui mediante il pagamento di un tenue canone annuo corrispondente nell'entità all'ammontare di una moderata imposta fondiaria. Tali condizioni eccezionalmente favorevoli non avrebbero potuto a stretto rigore essere invocate dagli stranieri se non che nelle aree loro assegnate a titolo di *settlement* generale o particolare ; ma ben presto lo stesso sistema fu esteso a tutto il territorio dei porti aperti al commercio, incominciando da Shanghai, dove già nel 1867[3] l'acqui-

---

[1] FRANKE, *Die Rechtwerhältvisse am Grundeigenthum in China*, Leipzig, 1903 e JERNIGAN, *op. cit.*, pag. 27-41 ; BAUDEZ, *op. cit.*, pag. 224 : « Ce n'était que le droit de louer des terrains à bail d'une durée indéfinie ».

[2] MAYERS and DENNYS, *loc. cit.*, pag. 388 e 389.

[3] Ved. MAYERS and DENNYS, *loc. cit.*

sto di terreni da parte di forestieri in un raggio di sei miglia intorno alla città era stato ripetutamente ammesso. E restando pure giuridicamente il titolo diverso da quello di proprietà, il possesso dei fondi acquistati diventò dovunque nei *settlements* e finì per essere riconosciuto dalle autorità indigene, come un possesso perpetuo.

Così nell'accordo firmato a Seoul il 3 ottobre 1884 dai rappresentanti britannico, americano, giapponese e cinese da una parte e dal ministro degli esteri coreano dall'altra, per la concessione e delimitazione d'un *settlement* generale straniero a Chemulpo (Jenchuan), era stabilito che i trapassi dei titoli sui fondi situati nel *settlement* dovessero farsi [1] coll'intermediaria azione delle autorità consolari e locali, ed era ammessa [2] la concessione all'acquirente del titolo al possesso perpetuo del fondo acquistato.[3]

Ma se tale interpretazione delle clausole del Trattati può essere approvata in quanto venne assimilato il titolo di possesso degli stranieri sulle case e sui fondi da loro acquistati ad un vero diritto di proprietà, quell'interpretazione non può andare d'altronde immune da gravi critiche in quanto è stata diretta dagli Stati occidentali e dai loro rappresentanti sia a violentare la volontà del governo cinese in ciò che si riferiva alla scelta dell'area, sia a misconoscere i legittimi diritti dei proprietarii indigeni in quanto si riferiva alla cessione d'un determinato fondo ed al prezzo che dovea esserne corrisposto.

Due patti che erano ripetuti in ogni convenzione successiva a quella di Nanking del 1842, dovevano essere il fondamento così dell'assegnazione di aree particolari ai *settlements* stranieri, come dell'acquisto singolare di beni immobili da parte di forestieri occidentali. Per l'assegnazione delle

---

[1] Art. 5. Ved. il testo in appendice.

[2] Art. 8, *ibidem*.

[3] Form of Title Deed.... « In consideration of the sum of dollars, ecc. ecc., the undersigned hereby grants in perpetuity to.... his heirs ecc., the lot of the land situated ecc. and described in the official plan of the Foreign Settlement as lot.... and containing.... square meters. »

prime richiedevasi l'accordo fra le autorità dei due Stati; per l'acquisto dei secondi il libero accordo fra i privati contraenti. Infatti l'articolo 7 del Trattato supplementare anglo-cinese dell'8 ottobre 1843 stabiliva che «sarà fatta scelta dagli ufficiali della località, d'accordo col console, di case e di terreni il cui fitto sarà determinato a prezzo giusto ed equo secondo il tasso prevalente fra gli abitanti e senza che possa essere commessa, nè da una parte nè dall'altra, alcuna soperchieria». Il che significava evidentemente che la scelta della località dovesse essere fatta d'accordo e che i proprietari indigeni non dovessero essere obbligati a locare o vendere agli stranieri fondi che essi preferissero conservare per proprio uso; ma che, volendo essi alienare od affittare tali fondi, non potessero imporre agli acquirenti o locatari stranieri, oneri superiori alla media normale del paese.

La necessità dell'accordo delle due autorità nella scelta delle aree risultava ancor meglio espressa e giustificata dall'articolo 17 del Trattato di Wanghea del 1844 stipulato dalla Cina cogli Stati Uniti. In quel Trattato era disposto che le due autorità avrebbero dovuto procedere «in concert» nella scelta delle località «having due regard to the feelings of the people», aggiungendo che «the parties interested will fix the rent by mutual agreement, the proprietors on the one hand not demanding any exorbitant price, *nor the merchants on the other unreasonably insisting on particular spots*, but each conducting with justice and moderation». Il Trattato franco-cinese dello stesso anno, dopo avere stipulato nell'articolo 22 che le località più opportune per la residenza dei francesi, saranno scelte dalle autorità locali d'accordo col console, aggiunge che le «fermage des terrains et le loyer des maisons seront réglés de part et d'autre entre les parties interessées», e che «les autorités chinoises empêcheront les gens du pays d'exiger des prix trop élevés, et le consul français veillera aussi à ce que ses nationaux n'usent point de violence pour forcer les loyers ou les prix». Ed anche

quando la convenzione anglo-cinese di Cefù del 1876 stabilì[1] che in ogni porto aperto gli stranieri dovessero avere delimitato per loro un *settlement*, vi fu stipulato che tale determinazione dovesse risultare da un accordo delle autorità consolari colle autorità locali.[2]

Analoghe erano negli altri Trattati della Cina colle varie Potenze, le stipulazioni relative a tali concessioni ed acquisti. Secondo il Trattato di commercio russo-cinese del 1851[3] regolante i rapporti per le vie di terra, il governo cinese s'era riservato un assoluto arbitrio di scelta delle località da assegnarsi alle fattorie, ma il successivo Trattato russo-cinese del 13 giugno 1858 (articolo 5) stipulava che « si seguiranno le regole generali osservate dal governo cinese negli affari cogli stranieri »[4]; ed il Trattato franco-cinese del 27 giugno dello stesso anno, ancor meglio del Trattato del 1844, tutelava la libertà dei contraenti cinesi disponendo « che l'ammontare dei fitti e dei canoni sarà liberamente discusso fra le parti interessate e regolato, in quanto sia per

---

[1] Sez. III, art. 2.

[2] .... It will be the duty of the .... Consuls of the Powers to come to an understanding with the local authorities regarding the definition of the foreign settlement areas.

[3] Trattato russo-cinese del 25 luglio 1851 regolante il commercio per Ilì e Tarbagatai, art. 13: « Siccome i mercanti russi arrivati in Cina per affari di commercio, devono necessariamente disporre di località per le loro fattorie, il governo cinese assegnerà loro nelle città di commercio di Ilì e di Tarbagatai dei terreni vicini ai bazar, perchè i sudditi russi vi possano costruire a loro spese case d'abitazione e magazzini per il deposito delle loro merci ».

L'articolo 9 dello stesso Trattato vietava ai russi di uscire dalla cinta delle fattorie e di aggirarsi nella città e nei sobborghi senza un permesso del console.

Il Trattato addizionale di commercio russo-cinese firmato a Pechino il 14 novembre 1860 stipulava a favore dei russi le stesse concessioni a Kashgar (art. 6) riservando le stesse facoltà al governatore cinese circa la scelta e la concessione dei terreni.

Mentre i Trattati colle Potenze occidentali relativi all'apertura dei porti cinesi al commercio marittimo, preparavano, coi patti relativi alla scelta ed alla attribuzione dei terreni da assegnarsi agli stranieri, gli elementi delle *concessioni* straniere; i Trattati colla Russia relativi al commercio continentale continuavano ad ispirarsi alle norme che avevano regolato a Canton il sistema delle fattorie.

[4] Le relazioni fra il Console e le autorità locali, la concessione di un terreno conveniente per la costruzione di chiese, case e magazzini, l'acquisto da parte di russi di terreni da proprietari cinesi, e tutti gli affari che sono di competenza del Console, si faranno secondo le regole generali osservate dal governo cinese nei rapporti cogli stranieri.

riuscire possibile, secondo la media corrente del paese; che le autorità cinesi vieteranno ai proprii connazionali di esigere o chiedere prezzi esorbitanti e che il console dal canto suo provvederà perchè i sudditi francesi non usino violenza o pressione per estorcere il consenso dei proprietarii ».

Il Trattato fra la Cina e gli Stati Uniti dello stesso anno riproduceva sostanzialmente nell'articolo 12 le disposizioni dell'articolo 17 del Trattato di Whanghea, limitando l'intervento delle autorità locali al caso di necessità di proteggere i proprietari indigeni che volessero fare opposizione alla scelta delle località fatta dagli stranieri, e facendo obbligo ai cittadini degli Stati Uniti di non insistere senza ragione per una località determinata.[1] Nel 1883 questa libertà di contrattazione era tutelata egualmente negli indigeni dal Trattato fra la Corea e gli Stati Uniti, provvedendo[2] perchè « non sia permessa alcuna coercizione od intimidazione nell'acquisto di terreni o di fabbricati », e perchè « sia pagato il canone annuo nella misura fissata dalle autorità territoriali ».[3]

Sotto tale rispetto i Trattati stipulati dalla Cina nel primo periodo del suo nuovo sistema di relazioni internazionali, possono distinguersi secondo tre tipi. Quello rappresentato dall'articolo 22 del Trattato di Whampoa del 1844 e dall'articolo 10 del Trattto di Tientsin del 1858 fra la Cina e la Francia, provvede, oltre che alla facoltà di acquistare e possedere riconosciuta ai singoli stranieri, anche alla assegnazione di quartieri da farsi loro per accordo fra le due autorità. A quello sono conformi gli articoli 17 del Trattato colla Svezia e Norvegia del 1847, 12 del Trattato col Belgio del 1865, 9 di quello coll'Austria-Ungheria del 1869, e 4 del Trattato

---

[1] Trattato fra gli Stati Uniti e la Cina del 18 giugno 1858, art. 12: «.... nor shall the local authorities interfere, unless there be some objections offered on the part of the inhabitants respecting the place.... The citizens of the United States shall not unreasonably insist on particular spots.... »

[2] Art. 6.

[3] Cfr. gli altri Trattati citati dallo HERSTLETT, ediz. 1896, vol. I, parte II, pag. 103 e segg.

col Giappone del 1896. L'articolo XII del Trattato di Tientsin colla Gran Bretagna del 1858 non provvedeva che al diritto dei sudditi britannici di possedere terreni e fabbricati, ma il Trattato anglo-cinese di Cefù del 1876, nell'articolo 2 della sezione III relativa al commercio, dispose che « in tutti i porti aperti e da aprirsi agli stranieri dove un'area per le concessioni non sia stata prima delimitata, il Console britannico debba, d'accordo coi Consoli delle altre Potenze, combinare colle autorità locali la delimitazione dell'area da assegnarsi alla concessione straniera ».

Il secondo tipo di Trattati è rappresentata dal già citato Trattato anglo-cinese del 1858 (articolo 12), da quello colla Russia del 1858 (articolo 5) e da quello coi Paesi Bassi del 1863 che nell'articolo 2, senza far cenno dell'assegnazione di aree agli stranieri, provvedeva alla loro facoltà di acquistare terreni e fabbricati e di costruire abitazioni e magazzini. A quello corrispondono gli articoli 6 del Trattato cogli Stati tedeschi del 1861, 10 del Trattato colla Danimarca del 1863, 5 del Trattato colla Spagna del 1864, 11 del Trattato coll'Italia del 1866 e 16 del Trattato col Portogallo del 1887. Così era anche dell'articolo 12 del Trattato fra la Cina e gli Stati Uniti del 1858, ma l'articolo 3 del Trattato fra gli stessi Stati del 1903 si uniformò invece alle Convenzioni del primo tipo.[1]

Il Trattato col Perù del 1874 (articolo 8), quello col Congo del 1898, quello col Brasile del 1899 (articolo 5) e quello col Messico dello stesso anno (articoli 6, 7, 8 e 11) implicitamente assicurano ai cittadini rispettivi la stessa facoltà colla clausola della nazione più favorita, che può valere anche a procurare agli Stati del secondo tipo i vantaggi di quelli del primo quanto alla assegnazione di aree particolari. Ma questa praticamente non avrebbe potuto invocarsi singolarmente se

---

[1] Art. 3: « Citizens of the United States may frequent, reside etc.... and within the suitable localities at those places which have been or may be set apart for the use and occupation of foreigners, they may rent or purchase houses, places of business, and other buildings, and rent or lease in perpetuity land and build thereon ».

non a favore di stranieri della medesima nazionalità costituenti un gruppo notevole, limitandosi, rispetto agli altri stranieri, l'effetto della clausola della nazione più favorita a legittimare il loro stabilimento e i loro acquisti di immobili nell'area già assegnata in genere agli stranieri.

---

5. — Interpretazione dei Trattati a danno della sovranità territoriale e della proprietà privata.

Tutte le garanzie assicurate dalle stipulazioni dei Trattati a favore delle autorità territoriali e dei proprietarii indigeni, furono sovente diminuite nella pratica quando si è trattato non più di stabilire come in futuro i *settlements* sarebbero stati delimitati e come in quelli avrebbero potuto acquistarsi e trasmettersi le proprietà, ma di indicare in un caso concreto l'ubicazione e la superficie d'un determinato *settlement*, o la scelta e le condizioni d'acquisto di un fondo determinato.

Di ciò s'ebbe un esempio fin dalle prime trattative fra l'agente consolare di Francia Montigny e le autorità locali, per l'assegnazione di un'area come concessione particolare francese a Shanghai. Gli inglesi avevano ottenuto in quel porto fin dal 1843, per accordo fra il loro console e le autorità locali, una concessione i regolamenti relativi alla quale erano poi stati approvati dal Console e dal Taotai nel 1845. Il Montigny, giunto come agente consolare francese a Shanghai nel 1847, indirizzava a Luh, intendente militare dei dipartimenti di Suchau, Sunkiang e Taitsang nella provincia di Kiangsu, una comunicazione domandando di poter trattare insieme con lui circa l'applicazione del Trattato di Whampoa in quanto si riferiva alla scelta della località più appropriata alle abitazioni ed alle eventuali costruzioni francesi. Subito dopo questa iniziativa del Console, le due autorità si misero d'accordo circa la scelta di un'area situata al di là della porta settentrionale della città, delimitata al

sud dal Yangking Pang, all'ovest dal tempio del dio della guerra e dalla sala dell'assemblea di Canton e dal Yuenho arrivante fino alla estremità orientale dell'Yangking Pang;[1] e il 6 aprile 1849 un proclama emanato dall'intendente, dichiarava quell'area concessione francese, ed invitava chiunque volesse acquistare o fabbricare in quei limiti a rivolgersi al console francese.

Non appena pubblicato questo proclama, il console americano vi fece opposizione, sostenendo che il 14 luglio 1846 gli stessi terreni erano stati offerti al console suo predecessore. Nè mancarono approvazioni alla di lui protesta fra coloro che ritenevano non dovesse il suolo adiacente alle città aperte essere ripartito fra le varie nazionalità, ma che soltanto ai singoli stranieri si dovesse consentirvi[2] individualmente l'acquisto dei fondi effettivamente necessarii. A tale difficoltà altre poi se ne aggiungevano d'indole religiosa, derivanti dagli scrupoli degli indigeni, che si opponevano alla rimozione delle numerose sepolture esistenti nel terreno destinato alla concessione francese. Tale argomento avrebbe senz'altro dovuto essere sufficiente, secondo la lettera e lo spirito dei Trattati[3] a far mutare la località da assegnarsi al *settlement* francese. Ma il console di Francia non volle acquietarvisi.

Egli aveva già cominciato, nella prima comunicazione indirizzata a tale proposito il 6 agosto 1848[4] al Taotai di Shanghai, col voler dare una interpretazione estensiva all'articolo 22 del Trattato di Whampoa. Un tale Rémi, suddito francese, gli avea presentata la domanda d'un terreno per la costruzione d'una casa e di magazzini. Egli ne prendeva argomento per domandare al Taotai « una concessione alla

---

[1] CORDIER, *Les origines de deux établissements français dans l'Extrême Orient*, Paris, 1896, pag. XXXI, XXXIII, XXXIV e XXXV.

[2] *Chinese Repository*, vol. XVIII, pag. 332, 333. CORDIER, *loc. cit.*, pag. XXXI-XXXIV.

[3] Cfr. Trattato americano, ved. pag. 149, nota 1.

[4] CORDIER, *Les origines*, ecc., n. 16, pag. 24, 25.

Francia di territorio a Shanghai »[1] per scegliere un terreno « à l'endroit le plus convenable pour les affaires commerciales ». E già il 20 agosto 1848, quand'egli dava comunicazione al ministro di Francia di tali trattative, avea ricevuto dalla casa Bac, Aroué et C. la domanda d'un'altra area in quella che doveva diventare la « concessione » francese. La domanda com'era concepita, importava già una interpretazione estensiva del Trattato di Whampoa. Questo infatti ammetteva la facoltà dei francesi di poter locare case e magazzini, ed acquistare terreni per erigervi costruzioni ; e prevedeva un accordo fra le autorità dei due paesi per determinare i *quartieri* più convenienti per la residenza dei francesi e *le località* dove potranno aver luogo le costruzioni. Il Montigny invece prendeva argomento da una domanda di terreno presentatagli da un francese, per domandare che *tutta una area da lui* determinata fosse riservata fin d'allora per le concessioni future da farsi ai francesi. Invano l'autorità cinese, il cui assenso era necessario, cercò di sostituire altro terreno a quello domandato ; dopo molto tergiversare dovette acquietarsi ed assegnare l'area designata dal Montigny per le concessioni da farsi ai francesi, aggiungendo la disposizione secondo la qual ogni negoziante straniero d'altra nazionalità avrebbe dovuto d'ora innanzi, per avere una concessione di terreno nella stessa area, intendersi col console francese. Tutta la corrispondenza e la discussione che terminavano con una conclusione sostanzialmente tanto diversa dal contenuto dell'articolo 22 del Trattato di Whampoa, son riferite integralmente e diffusamente commentate nella citata Memoria del Cordier.

Ma più gravemente veniva alterato il senso di quel Trattato in quanto si riferiva alla scelta delle singole concessioni di case e di terreni domandate individualmente dai privati francesi ed alle condizioni dei rispettivi atti di cessione. L'articolo 22 del Trattato di Whampoa stabiliva che i fran-

---

[1] CORDIER, *Les origines*, ecc., doc. I, pag. 1 e 2.

cesi *potessero* locare case od acquistare terreni per fabbricare, ma non disponeva che i proprietari indigeni *dovessero* cedere le une e gli altri. Il prezzo doveva essere « autant que faire se pourra » regolato « conformément à la moyenne des prix locaux » ; ma ciò non toglieva che dovesse essere « librement débattu entre les parties interessés », sicchè il diritto dei proprietari indigeni e la loro facoltà così di negoziare il prezzo dei loro fondi, come di rifiutarne la locazione e l'alienazione, erano, come dovevano essere, completamente salvaguardati dai termini del Trattato.

Il console francese invece partiva da presupposti ch'erano del tutto in contraddizione con tale salvaguardia del diritto dei proprietari indigeni e collo spirito della Convenzione che si trattava di interpretare e di applicare. Nella comunicazione del 20 agosto 1848, egli, ricordando le lunghe trattative cui aveano dato occasione gli acquisti fatti da inglesi, avvertiva che « se fondant toujours sur l'article 22 du Traité, il ne souffrirait pas que ses nationaux payassent un sapèque de plus par *mau* le terrain, que le prix que cette mesure valait le jour ou il avait fait la demande officielle de concession, c'est à dire le 6 août. »[1] Ed aggiungeva : « indépendamment du terrain, j'aurai à payer les maisons, magasins et surtout les tombes qui sont dessus ; mais à des prix déraisonnables, je compte opposer l'expertise ». E già nella comunicazione del 6 agosto cui egli si riferiva, avea domandato senz'altro la valutazione per mezzo di periti del terreno « qui avait été choisi dans ce quartier par M. Rémi, négociant français ». Ma nella nota del 27 novembre 1848, indirizzata dal Console al Taotai, apparisce in tutta la sua chiarezza il di lui modo d'interpretare il Trattato, nel senso di giustificare l'espropriazione dei proprietarii indigeni a profitto dei negozianti europei. « Je le répète à Votre Excellence » è scritto in quella nota, « l'éxécution des articles du Traité de la grande nation française lui donne pleinement *le pouvoir*

[1] CORDIER, *loc. cit.*, n. I, pag. 1 e 2.

de forcer les gens qui ont des pretentions ridicules, à vendre aux prix habituels du pays ».[1] E infatti al progetto di proclama relativo alla concessione francese, che il Taotai sottoponeva al di lui esame il 13 dicembre 1848, il Console Montigny faceva in questo senso un'importante modificazione. Dove il proclama del Taotai diceva : « les chinois ne surfairont pas ; les marchands européens ne pourront pas imposer l'affermage », il console aggiungeva : « mais si les propriétaire chinois ne sont pas raisonnables et se refusent, à l'avenir, à l'exécution de l'article 22 du Traité, le Consul pourra avoir recours à nous (le Taotai) pour les obliger à en respecter les conventions ».[2]

Il significato che il Console attribuiva poi a tale « rispetto delle convenzioni » è chiarito dalla di lui nota al Taotai del 3 dicembre dello stesso anno. Avuta comunicazione, col mezzo d'un ufficiale dell'amministrazione cinese e di M. Kleczkowski interprete del Consolato, « que les propriétaires des terrains de la concession destinée à la France ne voulaient pas vendre », egli si rivolgeva perentoriamente con quell'ultima nota al Taotai chiedendo l'espropriazione e sostenendo che la stipulazione dell'articolo 22 del Trattato di Whampoa implicava la concessione ai mandarini della facoltà di far cedere ai francesi i terreni prescelti : « le droit de forcer vos administrés à vendre et de punir les récalcitrants ». Egli ricordava poi a titolo d'esempio suggestivo, un Taotai predecessore di quello cui indirizzava la sua intimazione, il quale, in cospetto del rifiuto di vendere opposto dai proprietari cinesi in un caso analogo, li aveva « d'abord fait mettre en prison et traité ensuite ».[3] Perciò egli invocava dal Taotai « l'ordine ai proprietari del terreno scelto da M. Rémi, di vendere al prezzo ragionevole fissato dal console stesso », e minacciava perfino[4] l'invio di navi da guerra

[1] CORDIER, *loc. cit.*, n. XX, pag. 31.
[2] CORDIER, *loc. cit.*, n. XX, pag. 31 e n. XXIX, pag. 43.
[3] CORDIER, *loc. cit.*, n. XXI, pag. 32-33.
[4] Lettera del 3 gennaio 1849. CORDIER, *loc. cit.*, n. XXIX, pag. 37-38.

francesi a Shanghai e la domanda di una indennità nel caso che le sue domande non fossero state soddisfatte. Finalmente il Taotai, intimidito da tali argomenti, annunziava il 6 gennaio [1] di aver disposto perchè fosse intimato ai proprietarii l'ordine di vendere ad un prezzo ragionevole, e d'esser pronto a procedere alla delimitazione della concessione francese.

L'atto di cessione era redatto l'8 gennaio all'ufficio del Taotai, pattuendo, secondo la volontà del console, l'ammontare del prezzo ed una rendita perpetua da pagarsi anticipatamente ciascun anno il 15° giorno della 12ª luna.[2] E così si sostituiva alla esatta interpretazione del Trattato, una doppia violenza esercitata contro il governo cinese, costretto a subire la volontà del console francese nella scelta dell'area, e contro i proprietarii, costretti a cedere i fondi preferiti in quell'area dagli stranieri, anche quando avrebbero preferito conservarli. La violenza era poi tanto più grave a danno dei proprietarii cui si imponeva non solo di vendere quanto avrebbero preferito conservare, ma anche di accontentarsi di un prezzo determinato dall'acquirente e dall'autorità consolare di quest'ultimo, secondo criterii appena applicabili alle derrate portate sul mercato.

Nello stesso modo si procedeva all'assegnazione di terreno e di case alla chiesa cattolica di Ningpo. Anzi in questo caso era il Taotai che faceva personalmente tale dono alla Chiesa dopo aver comperato l'uno e le altre dai proprietarii e dopo aver determinato nella concessione anche il contributo fondiario annuo non aumentabile. Subito dopo aver fatta questa donazione, il Taotai aveva però argomento di pentirsene; perchè il vescovo, capo della chiesa donataria, pretendeva da lui che trasformasse in donazione anche la locazione già fatta prima per la durata di cento anni d'un terreno adiacente. Ma tale ultima concessione aveva, a questo titolo, già ottenuta l'approvazione dell'Imperatore e non avrebbe

---

[1] CORDIER, *loc. cit.*, n. XXXV, XXXVI, XXXVII, pag. 48-51.
[2] CORDIER, *loc. cit.*, n. XXXVIII, pag. 51, 53.

potuto essere mutata senza molte difficoltà. Ad evitare tanti imbarazzi quanti gli sarebbero derivati presso il governo francese dal rifiuto di prestarsi alle nuove esigenze del vescovo, e presso il suo governo del tentativo di modificare una decisione imperiale, il Taotai offriva di assumere a proprio carico il pagamento del canone annuo. Nel fare tale offerta egli non dissimulava però d'aver trovata eccessiva la pretesa di chi prendeva argomento da un favore già ottenuto dalla di lui liberalità, per voler estendere gli effetti della liberalità stessa anche alle più limitate concessioni anteriormente ottenute secondo i termini dei Trattati.[1]

Da tutto ciò risultano evidenti le due gravi modificazioni introdotte, nell'applicazioni dei Trattati, dalle Potenze europee in Cina, in quanto si riferiva alle proprietà private ed alle concessioni. I primi Trattati non prevedevano la concessione di aree dove potessero abitare e possedere contiguamente i negozianti stranieri in genere, o quelli soltanto d'una nazionalità determinata; e le Potenze imponevano alla Cina non solo la concessione di tali aree, ma anche la loro scelta determinata secondo l'esclusiva indicazione degli interessi stranieri e della volontà di chi li rappresentava. I primi Trattati salvaguardavano, com'era ben naturale, i diritti reali e la libertà di contrattazione dei proprietarii indigeni; e le Potenze invece cominciavano ad imporre al governo cinese, nei limiti delle concessioni, la espropriazione di quei proprietarii, facendo derivare a danno dei diritti privati degli indigeni, dall'interesse pure privato di uno straniero, quegli effetti esclusivi che, nelle società bene organizzate, non possono derivare se non che dai diritti dello Stato o da un supremo interesse sociale.[2]

Nè l'indirizzo seguito in quella occasione dal console Montigny potrebbe considerarsi come un caso eccezionale; chè anzi a quel sistema si attennero poi gli stranieri sia per

---

[1] CORDIER, *loc. cit.*, n. XLI, pag. 64-68.

[2] Cfr. CATELLANI, *La protezione dei diritti privati degli indigeni nella colonizzazione africana*, Roma, Istituto Coloniale Italiano, 1908 (*Rivista Coloniale*).

l' assegnazione dei *settlements*, sia per il trasferimento delle singole proprietà. La stessa violenza fu esercitata, a danno dei proprietarii indigeni, nella determinazione del compenso per il *settlement* britannico di Kiu-Kiang;[1] e lo stesso accadde nel 1861 in quello di Hankàu dove, di fronte ad una domanda di 4000 taels per lotto fatta dai proprietarii ed appoggiata dal governo cinese, il console britannico impose il prezzo di 2500 taels;[2] e nelle consessioni francesi di Cefù e di Takù,[3] dove la concessione di terreno era attribuita *specialmente ed unicamente alla Francia* ad esclusione completa di ogni altra nazione, e dove, nel disporre per la futura assegnazione dei lotti agli acquirenti francesi, non si prevedeva nemmeno l'impedimento dipendente dalla volontà dei proprietari cinesi.[4]

A Tientsin si è trasceso poi dagli europei, oltre ogni limite di tolleranza, sotto l'impero del governo provvisorio organizzatovi dalla spedizione mista durante l'intervento delle Potenze. Vi si è formata una Compagnia per lo sviluppo delle risorse del paese (Land Improvement Company) i direttori e gli agenti della quale erano nel tempo stesso ufficiali del governo provvisorio. Operando come se fosse investita di poteri pubblici, per effetto della franchigia ottenuta dal governo provvisorio del quale era una emanazione, quella Compagnia era venuta confiscando a proprio beneficio tutti i terreni ed i fabbricati in un raggio molto esteso intorno alla città. Ai proprietari indigeni si imponeva non solo di cedere i proprii fondi, ma anche di accontentarsi di un tenue compenso che era fissato dai soli ufficiali della Compagnia. La espropriazione diventava così una vera spogliazione, contro la quale i residenti cinesi di Tientsin hanno presentato

---

[1] MAYERS, ecc., *loc. cit.*, pag. 431, 432.

[2] MAYERS, ecc., *loc. cit.*, pag. 441-455.

[3] CORDIER, *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*, vol. I, Paris, Alcan, 1901, pag. 132, 133.

[4] Cfr. Trattato anglo-siamese del 15 aprile 1856, art. 4 e Trattato anglo-coreano del 26 novembre 1883, art. 4, n. 3 e l'Agreement respecting a general foreign settlements at Jenchuan (Chemulpo) del 1884. Ved. Appendice.

ai ministri stranieri un reclamo. E questo ha determinato, da parte della legazione britannica, una inchiesta per dar modo agli indigeni di far eccezione anche in avvenire contro simili abusi dai quali non sono restati immuni anche taluni più recenti titoli di proprietà europea nel territorio di Tientsin.

---

6. — Necessità di provvedere all'amministrazione.

La concessione di aree particolari agli stranieri e l'affluenza di persone venute ad abitarvi e a possedervi, importavano la necessità di ordinamenti amministrativi particolari, relativi alla convivenza dei nuovi gruppi, alla loro vita sociale, ed alla tutela dell'igiene, della beneficenza, della sicurezza e della viabilità. Nè tali ordinamenti potevano esclusivamente dipendere, come avviene in ogni Stato di civiltà europea, dalla volontà o almeno dalla sorveglianza e dalla tutela delle autorità territoriali. I privilegi e le immunità personali dei singoli stranieri europei, e l'immunità locale attribuita alle loro abitazioni ed alle loro navi, sarebbero infatti bastati da soli a conferire gli elementi di una vita amministrativa propria a ciascuno dei gruppi che tali stranieri agglomerandosi avessero formato su area distinta in territorio cinese.

La tendenza a raggrupparsi insieme era stata comune ai forestieri in ciascun porto cinese da loro frequentato, prima ancora che l'apertura dei porti, decisa dal Trattato di Nanking e dai Trattati successivi, vi avesse resa legittima la loro residenza. Prima del Trattato di Tientsin del 1858, Lord Elgin trovava a Suatàu (Swatow) un piccolo *settlement* europeo, ch'era costituito in gran parte dagli agenti di due grandi case commercianti d'oppio e dai loro dipendenti, e da agenti d'emigrazione occupati nella tratta dei *coolies*. Dopo l'apertura dei porti, le stesse autorità cinesi, mentre le

disposizioni dei Trattati non le autorizzavano ad escludere la libera dimora degli stranieri da qualunque parte di una città aperta, pur preferivano, per ragioni d'ordine pubblico, vederli accentrati in aree particolari. In queste dunque gli stranieri preferivano raggrupparsi e le autorità cinesi preferivano vederveli riuniti.

Questi gruppi, seguendo l'esempio già dato da quelli di Canton sotto l'impero del sistema delle fattorie, provvedevano spontaneamente, per via di cooperazione, a talune delle necessità della loro convivenza sociale, seguendo un sistema che era nel tempo stesso indicato dalla necessità e suggerito dall'esempio dato dai gruppi di popolazione indigena per il conseguimento di fini di pubblica utilità. Sicchè quando il Trattato di Nanking del 1842 provvedeva alla nomina di sopraintendenti od ufficiali consolari nei porti aperti ai forestieri, per esservi gli intermediarii fra le autorità cinesi e i negozianti europei,[1] quei consoli trovavano già, nei gruppi dei loro connazionali stabiliti in quei porti, od un primo centro già formato, o uno sviluppo spontaneo e concomitante alla loro azione, di vita amministrativa locale.

Ad aiutare e regolare e nel tempo stesso a moderare e dirigere tale sviluppo, provvedevano, in quanto si riferiva ai sudditi britannici numerosi *Orders in Council*,[2] dai quali derivava al Ministro britannico in Cina la potestà di emanare regolamenti per il buon governo dei sudditi britannici resi-

---

[1] Ved. Parte I di questo studio, cap. 3, pag. 28, note 1 e 2.

[2] Ved. cap. 3, pag. 137, n. 1; Parte I, cap. 3, pag. 29, n. 1; e cap. 2, pag. 17, n. 1. Ved. Order in Council 1881, art. 6. « H. M.'s Minister in China may from time, to time, subject and according to the provisions of this Order, make such Regulations as to him seems fit, for the peace, order and good government of British subjects, residents in or resorting to China ».

Tale competenza si estende poi, oltrechè agli attributi che derivano ai rappresentanti europei in Cina dalle Convenzioni, anche a quelli che essi vi esercitano di fatto. Ved. il preambolo del *Foreign Jurisdiction Act* 4 august 1870, 53 e 54 Vict. Cap. 37: « Whereas, by treaty, capitulation, grant, sufferance, and other lawful means, H. M. the Queen has Jurisdiction within divers foreign countries, and it is expedient to consolidate the Acts relating to the exercise of Her Majesty's jurisdiction out of her dominions.... » Ved. *The China and Corea Order in Council* 1904, art. 155; *Chronicle and Directory for China, Japan*, ecc., 1914; *Hong Kong*, 1914, pag. 388.

denti in Cina. Gli stessi poteri spettando agli altri rappresentanti diplomatici secondo le costituzioni e le leggi dei paesi rispettivi, ed essendo riconosciuti loro dal governo cinese, come conseguenze delle immunità attribuite ai forestieri europei ed americani dal Trattato di Nanking e dalle Convenzioni successive, ne derivava la legittimità, anche dal punto di vista delle autorità territoriali, di quei regolamenti che ciascun Ministro straniero avesse emanato relativamente alla concessione attribuita ai suoi nazionali, o che i Ministri stranieri avessero collettivamente compilato per il *settlement* generale attribuito in un porto, senza distinzione, agli stranieri d'ogni nazionalità. Ciò si è fatto per Shanghai, quando la Granbretagna, la Francia e gli Stati Uniti, erano i soli Stati che avessero stipulato Trattati colla Cina. I Ministri di quei tre Stati, e, in esecuzione delle loro istruzioni, i consoli rispettivi d'accordo colla principale autorità cinese di quella città, compilarono una serie di « Land Municipal Regulations for the peace, good order and government of all persons residing on the land set apart by the Chinese authority for the residence of foreigners ». I poteri del Ministro inglese in Cina, quanto alla compilazione d'altri *regolamenti* analoghi a quello di Shanghai da applicarsi ad altri porti, erano poi espressamente riconosciuti e confermati dall'*Order in Council* del 1881 per la Cina e per il Giappone, aggiungendo che i regolamenti collettivi adottati, rispetto ai *settlements* assegnati ai sudditi di più Stati, dal Ministro britannico insieme coi Ministri degli altri Stati, dovessero ritenersi obbligatorii per i sudditi inglesi come se si riferissero a questi soltanto.[1]

---

[1] *The China and Japan Order in Council*, 1881, art. 8: « H. M.'s Minister in China may, as he thinks fit, make any Regulation under this Order extend either throughout China, or to some one or more only of the Consular districts in China ». Art. 9: « H. M.'s Minister in China, in the exercise of the Powers aforesaid, may, if he thinks fit, join with Ministers of any foreign Powers in amity with H. Majesty, in making or adopting Regulations with like objects as the Regulations described in the schedule to this Order, commonly called the Shanghai Land Regulations, or any other Regulations for the municipal government of any foreign concession or settlement in China; as regards British subjects, joint Regulations so made;

Rispetto alle concessioni straniere in Cina, un fatto importantissimo e non comune agli altri paesi dove è in vigore il cosidetto regime delle capitolazioni, derivava dunque dai Trattati internazionali e dagli accordi e dalle consuetudini connessi colla loro applicazione. Non solo dalle immunità personali e locali attribuite ai singoli stranieri derivava la possibilità che una vita amministrativa locale autonoma, distinta da quella del paese dove pur si trovavano, si svolgesse nei gruppi di popolamento europeo formati nell'area dei *settlements* o concessioni. Ma inoltre questa vita sociale ed amministrativa, invece d'essere lasciata sotto la direzione o la supremazia delle sole autorità territoriali dello Stato, era subordinata alle autorità diplomatiche e consolari, dalle quali personalmente dipendevano gli stranieri raccoltisi a risiedere in quelle aree. Sicchè quando in un trattato fra uno Stato dell'Estremo Oriente ed uno Stato europeo, si includeva la riserva che i terreni attribuiti a dimora degli stranieri o da loro posseduti, continuassero a formar parte dello Stato che li concedeva, e che il diritto di giurisdizione sulle persone e le proprietà vi dovesse appartenere alle autorità territoriali « in quanto tali diritti non siano stati abbandonati espressamente da questo trattato »,[1] si doveva intendere compreso nell'abbandono non solo il diritto di giurisdizione e di polizia sui singoli residenti stranieri, ma anche quello di supremazia e di sorveglianza amministrativa sui gruppi di popolazione da essi formati.

---

shall be as valid and binding, as if they related to British subjects only ». *The China and Corea Order in Council*, 1904, art. 156 : « H. M.'s Ministers in China and Corea.... may if they think fit, join with the Ministers of any foreign Powers in amity with H.M., in making or adopting Regulations for the municipal government of any foreign concession or settlement in China.... and, as regards British subjects, such joint Regulations shall be as valid and binding as if they related to British subjects only », e *The China Amendment Order in Council*, 1913, art. 52 e 53; *Chronicle*, 1914, pag. 529, 9.

[1] Trattato fra gli Stati Uniti e la Corea del 22 maggio 1882. Art. 6: « .... And it is expressely agreed that land so acquired in the open ports of Chosen, still remain an integral part of the Kingdom ; and that all rights of jurisdiction over persons and property within such areas, remain vested in the authorities of Chosen, except in so far as such rights have been expressly relinquished by this Treaty ».

I porti aperti al commercio straniero sono ora quarantasette, oltre a quattro città aperte al confine del Tonchino e della Birmania, al mercato di Yatung nel Tibet, ed alle località aperte in Manciuria come Mukden, Antung e Tatiengkow. La regola in tali località aperte è il raggruppamento degli stranieri e lo sviluppo nel loro gruppo di una vita municipale, o spontanea e di fatto [1] o legalmente costituita e riconosciuta. Questa manca dove è troppo esiguo il numero degli stranieri; ma, indipendentemente dal loro numero, è anche, esclusa e subordinata alla condizione d'una concessione singolare in talune delle città più recentemente aperte al commercio straniero. La regola del diritto degli stranieri ad avere nei porti aperti un'area particolare dove vivere con un distinto ordinamento municipale, è riconosciuta dalle stipulazioni contenute nei Trattati del 1903 fra la Cina e il Giappone e gli Stati Uniti. L'articolo 12 del Trattato cogli Stati Uniti, dopo stipulata l'apertura di Mukden e di Antung, disponeva: « La scelta di località convenienti, riservate all'uso ed alla occupazione internazionale e i regolamenti relativi a tali località riservate alla residenza ed al commercio straniero, saranno fissati di comune accordo fra i governi degli Stati Uniti e della Cina »; e analoga è la disposizione dell'articolo 12 del Trattato col Giappone. Invece quello colla Granbretagna del 1902, stipulando l'apertura delle città di Ch'anghsa, Wahnsien, Nganking, Waichow e Kongmoon, aggiunge: « Gli stranieri residenti in questi porti aperti osserveranno i regolamenti municipali e di polizia allo stesso titolo che i residenti cinesi. Essi non avranno il diritto di istituire municipalità o polizia particolare nei limiti di tali porti senza averne ottenuta l'autorizzazione dalle autorità cinesi ».

La regola è dunque il diritto alle aree ed alle municipalità, restando la determinazione di quelle e l'ordinamento di queste riservati all'accordo delle due autorità. L'eccezione

---

[1] Ved. pag. 159, 160 e 166, 7 e 172.

è l'esclusione di tali diritti considerati come conseguenze dell'apertura di una città, e la subordinazione della loro esistenza stessa ad una speciale concessione delle autorità cinesi.

Dove la concessione esista, la regola è poi il carattere internazionale e la eccezione il carattere nazionale della concessione, come risulta anche dalle stipulazioni ora citate che parlano di « aree riservate alla occupazione internazionale » e di « stranieri residenti nei porti aperti », senza distinzione di nazionalità.

Così fin da principio si andavano manifestando due specie di *settlements* : quelli generali, rispetto ai quali la concessione è fatta ai forestieri senza distinzione di nazionalità ; e quelli particolari assegnati ad una sola nazione.[1] Nel periodo più recente sono venuti aumentando in Cina i casi di concessioni particolari fatte alle singole nazionalità. Così dopo il 1895 Hankau, aumentata la sua importanza commerciale per l'inizio della linea ferroviaria di allacciamento con Pechino, vide aumentare di estensione il *settlement* britannico ed altri aggiungersene della Germania, della Francia, della Russia e del Giappone ; sicchè la linea delle concessioni vi si estende per oltre due miglia lungo la riva del fiume.[2] Il Giappone stesso nel protocollo supplementare del 19 ottobre 1896 al Trattato di Commercio e di Navigazione, stipulava (articolo 1º che : « speciali *settlements* giapponesi dovessero formarsi nei porti cinesi aggiunti alla serie di quelli aperti ai forestieri, e che gli affari relativi alla viabilità ed alla polizia vi dovessero essere sotto la sorveglianza e l'autorità del console giapponese ».

Canton e Shanghai hanno una concessione municipale francese accanto a quella internazionale ; Amoy e Kewkiang, non hanno che la concessione internazionale ;[3] e il

---

[1] Ved. Grünfeld, *Hafenkolonien und Kolonieähnliche Verhältnisse in China*, ecc. Jena, Fischer, 1913, pag. 127 e 173. *Definizione delle concessioni nazionali e internazionali* (*Konzessionen und Internationale Niederlassunghen*) e pag. 219 e segg.

[2] *European Settlements in the Far East*, London, Sampson Low., 1900, pag. 135 e 136 ; Grünfeld, *loc. cit.*, pag. 128 e 133.

[3] Le concessioni inglese ed americana di Amoy sono senza importanza ; quella americana è rappresentata da una sola casa e tutti gli stranieri abitano

sistema delle concessioni nazionali è prevalso a Tientsin dove due sono britanniche, una tedesca, una giapponese, già organizzate con un consiglio municipale, e quelle delle altre grandi potenze ancora senza una completa organizzazione municipale.

Ma, prescindendo dalle concessioni di Tientsin, il cui carattere giuridico, nonostante l'omonimia della designazione, è diverso da quello delle altre concessioni,[1] la distinzione fra l'una e l'altra specie di *settlements*, se è importante quanto all'origine e al titolo rispettivi, e quanto all'indicazione dell'autorità competente per la sorveglianza dell'amministrazione, non ha una eguale importanza in rapporto colla condizione degli abitanti, coll'ordinamento della loro attività e colla loro subordinazione ai poteri amministrativi locali.

Gli stranieri non appartenenti alla nazionalità cui fu fatta la concessione dell'area, non sono esclusi dall'abitarvi e dal possedervi alle stesse condizioni degli altri residenti. Nel 1910, 330 francesi abitavano nel *settlement* internazionale e 436 in quello francese di Shanghai, e mentre la massima parte degli inglesi (4465) abitavano nel primo, pure 317 risiedevano nel secondo e degli italiani 12 dimoravano in questo e 124 in quello. Gli acquisti d'immobili fatti in un *settlement* nazionale da uno straniero di diversa nazionalità, non devono dovunque essere registrati nel consolato della nazione concessionaria, ma è sufficiente la registrazione nella cancelleria del consolato della nazione dell'acquirente. Da ciò risulta il carattere collettivamente personale e non territoriale della concessione e resta dimostrata non solo l'assenza di dominio nel concessionario in genere, ma l'assenza di esclusività nei diritti del concessionario nazionale in confronto cogli stranieri di altra nazionalità, e la riduzione dei suoi diritti esclusivi a qualche funzione amministrativa e di polizia.

---

nella concessione internazionale. La concessione inglese di Kewkiang non è abitata che da una trentina di stranieri. Ved. GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 134.

[1] A quelle di Tientsin, corrisponde veramente la definizione della volkommene Konzession data dal GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 136.

Infatti, ammessi ad abitare ed a possedere, anche nei *settlements* particolari, stranieri appartenenti a nazionalità diversa da quella dello Stato cui la concessione dell'area era stata rispettivamente fatta, era evidente la necessità di subordinare anche gli ordinamenti di ciascuno di tali *settlements* particolari, all'approvazione del corpo diplomatico e consolare, in quanto dovevano diventarvi obbligatorii e francheggiati di coazione rispetto agli abitanti e proprietarii stranieri di varia nazionalità che altrimenti sarebbero stati, a termini dei trattati, indipendenti da qualunque magistratura diversa dalla propria autorità nazionale. A questo fine si provvedeva dapprima colla formazione spontanea di un comitato elettivo di residenti, incaricato dalla collettività degli abitanti dei provvedimenti più urgenti per la viabilità e la sicurezza pubblica ; e da queste formazioni spontanee è derivato più tardi, in non poche fra le città aperte, un regolare e ben costrutto ordinamento municipale.

Tale sviluppo si è effettuato completamente nel caso dell'antico ed importantissimo sistema dei *settlements* di Shanghai. Al termine del primo anno della sua storia come porto aperto ai forestieri, Shanghai non aveva che 23 residenti stranieri, taluni dei quali colla famiglia; un solo consolato ; undici case di commercio e due missioni protestanti. Un terreno incolto e paludoso lungo la costa del fiume, fu comperato a basso prezzo dai proprietari cinesi ; e su quello furono successivamente erette le residenze di importanti case commerciali inglesi. Ma ben presto l'affluenza di stranieri appartenenti a nazionalità diversa da quella britannica nei limiti del territorio ch'era stato assegnato ufficialmente come *settlement* britannico, rese evidente la necessità d'escogitare qualche mezzo per far sì che le intraprese d'utilità pubblica vi fossero volontariamente alimentate dai residenti colle offerte spontanee di quelle somme di denaro che il Console inglese non avrebbe avuto i poteri necessari per prelevare in confronto dei residenti sudditi d'altri Stati. Allora

si formò a tal fine il comitato spontaneamente delegato a ciò dai residenti; e quello fu il primo germe dal quale si è poi sviluppato il governo municipale di Shanghai. La cattura della città per opera dei ribelli, fra gli anni 1853 e 1855, rese evidente la necessità di provvedere a tutto un ordinamento per la difesa e per l'amministrazione del *settlement*. Allora fu formato dai residenti stranieri, sotto il comando del Capitano Wade, un corpo di volontari che prestò ottimo servizio per mantenere l'ordine interno e per tutelare la sicurezza delle concessioni.

Nel 1861 altri provvedimenti furono adottati per tenere i T'aipings a distanza dalla città. Un distaccamento di marinai inglesi ed un reggimento indiano furono messi a presidio delle mura, e ad un distaccamento di marinai francesi fu affidata la guardia delle porte della città dalla parte della concessione territoriale dei loro connazionali. Nè ciò era contrario ai Trattati, perchè l'articolo 5 di quello di Whampoa autorizzava la Francia a mandare navi da guerra nei cinque porti aperti al commercio, per mantenervi l'ordine ed aiutare il console ad esercitarvi la propria autorità.[1] La stessa organizzazione d'una forza militare locale poteva mettersi in rapporto colla clausola dell'articolo 5 ora citato, per dimostrarne la legittimità. Tali provvedimenti bastarono, a respingere l'attacco dei ribelli, nell'agosto del 1861, ed a far fallire gli attacchi molto più minacciosi diretti da loro contro la città nel dicembre dello stesso anno e nel 1862.

In seguito al primo pericolo corso dalla città nel 1853, le nuove « Land Regulations » del 1854[2] avevano annoverato anche lo stabilimento di una forza di polizia fra i servizi

---

[1] Trattato di Whampoa, art. 5: « Il sera loisible à S. M. l'Empereur des Français de faire stationner un bâtiment de guerre dans chacun des cinq ports à l'effet de maintenir le bon ordre et la discipline pour les équipages des navires marchands et de faciliter l'exercise de l'autorité consulaire. Les mesures nécessaires seront prises pour que la presence des susdits bâtiments de guerre n'entraine aucun inconvénient, et leurs commandants recevront l'ordre de faire executer les dispositions mentionées à l'article 23 par rapport aux comunications avec la terre et à la police des équipages (condotta dei marinai sbarcati) ».

[2] Art. 10, MAYERS, ecc., *op. cit.*, pag. 361-362.

spettanti alle magistrature municipali. Dopo il secondo e più grave pericolo, che avea minacciata la città sette anni più tardi, era naturale che tale forza di polizia assumesse le proporzioni d'una vera organizzazione militare atta a corrispondere ad ogni urgente necessità della difesa. La truppa di polizia della città europea è composta in gran parte da indigeni, ma dipende dalle municipalità europee che vi sono costituite ed ha ora una forza di 243 europei, 558 sikhs di fanteria, 26 a cavallo e 1384 cinesi. Nella concessione francese la polizia è formata da 54 europei, 141 tonchinesi e 226 cinesi. Le truppe di difesa sono poi costituite dalla « Volunteer defence force » composta da uomini di tutte le nazionalità e la sua forza è ora di 47 ufficiali e 704 uomini di truppa attiva e 50 ufficiali e 295 uomini di riserva.[1] Nel maggio 1897 fu formata una compagnia di volontari anche nella concessione francese; ed una compagnia navale già costituita nel 1861, e poi decaduta, richiamata in vita nel 1870 ed ancora disorganizzatasi durante il successivo periodo di tranquillità, fu riorganizzata nel 1898 per opera del Maggiore Halliday coll'effettivo di 300 uomini, triplicato durante i torbidi del 1900, e rafforzata da una compagnia americana che è stata sciolta subito dopo l'intervento internazionale.[2] Anche a Ningpo, dove, quantunque fosse una delle prime cinque città aperte, non v'era che una piccola comunità straniera non organizzata a municipio,[3] l'affluenza di elementi turbolenti di varia nazionalità avea ben presto determinata l'istituzione d'una piccola forza di polizia mantenuta dalla comunità ed autorizzata a tutelare l'ordine, consegnando ciascun arrestato al console della nazione rispettiva.

L'esempio di Shanghai fu poi imitato dagli stranieri residenti in Hankau, difendendo gli accessi delle concessioni e

---

[1] Ved. sul funzionamento di questi mezzi di difesa: HESSE-WARTEGG, *China e Giappone*, trad. del cap. M. Camperio, Milano, Hoepli, 1900, pag. 89-91.

[2] *Chronicle and Directory for China and Japan*, Hong-Kong, 1902, pag. 194.

[3] 1865-60 residenti, per 7/8 inglesi. Ved. MAYERS, *loc. cit.*, pag. 340.

procurandosi abbondanza di armi. Durante i tumulti scoppiativi nel 1891, il Console inglese vi emanava il 19 giugno un proclama, indicando luoghi sicuri dove far riparare le donne e i fanciulli in caso di allarme; avvertendo che due cannoniere erano pronte nel fiume per la difesa; promettendo il suo intervento a difesa degli europei; ed assicurando i residenti « che le sommosse cinesi sono facilmente domabili da uomini risoluti, purchè la difesa sia fatta sotto una buona direzione e regni perfetta unione fra i difensori ».[1]

Nel 1911 quando la città indigena di Hankau fu distrutta dalle truppe governative, le residenze straniere sono state preservate dalla rovina, e servirono poi di modello per la ricostruzione della città distrutta, che sarà la meglio costruita fra tutte le città cinesi. Così gli ottocentomila abitanti indigeni che l'incendio avea privati delle abitazioni, potranno riprendervi quella attività economica che, prima dell'ultima rivoluzione, avea dato ottimi risultati specialmente nell'industria del cotone e della seta, ed avea cominciato ad affermarsi anche nelle costruzioni ferroviarie e nell'industria mineraria.

Le concessioni straniere vi si estendono per oltre due miglia lungo il fiume e quelle inglese, francese, tedesca, russa e giapponese, hanno ormai una completa organizzazione municipale.

La sicurezza procuratasi colle proprie forze durante i torbidi del 1891, è stata una garanzia di sicurezza anche nel 1900 e 1911 per la fiducia e la esperienza che ne erano derivate nell'animo degli stranieri, e per la prudenza che ne era derivata in quello dei cinesi.

Il guaio è che, mentre le necessità della difesa hanno fornito elementi agli Stati che possedevano *settlements* nei principali porti cinesi, per domandarne l'estensione, ed a quelli che non ne possedevano per esigerne la concessione,[2] questa

---

[1] Hesse-Wartegg, *loc. cit.*, pag. 168 e 169.
[2] Ved. *Chronicle*, ecc., for 1902, pag. 132.

e quella abbiano reagito e reagiscano tuttavia sullo spirito pubblico cinese contro gli europei e contro tutta la civiltà ch'essi rappresentano. Ma, comunque sia di ciò, è certo che le necessità della difesa ed i provvedimenti adottati per organizzarla, sono stati o son tuttavia nei *settlements* europei dell'Estremo Oriente, fattori importanti dello sviluppo d'una vita municipale.

Nel primo per importanza fra tutti i *settlements*, quello di Shanghai, furono le necessità della difesa, fatte manifeste durante la ribellione del 1853, che hanno richiamato l'attenzione dei consoli sui criteri di riforma dei regolamenti che v'erano in vigore. E allora, per iniziativa dei consoli delle tre Potenze, Inghilterra, Francia e Stati Uniti, furono modificate e completate le *Land Regulations* ch'erano state adottate nel 1845, e secondo le quali erano stati regolati fino a quel momento le concessioni di terreno, la polizia, la viabilità e gli altri interessi del *settlement*. Da tali nuove condizioni e considerazioni è derivato il nuovo codice di *Municipal and Land Regulations* che ha definitivamente riconosciute e regolate le autonomie municipali del *settlement* di Shanghai.[1]

Lo sviluppo di tale vita municipale non ha però attraversato dovunque successivamente tutti questi stadii. Talora la storia dei *settlements* di Shanghai si è ripetuta, in proporzioni ridotte, anche altrove; tal'altra l'ordinamento municipale è stato creato fin da principio per volontà dei governi concessionari di un *settlement*; tal'altra per iniziativa e per volontà dei residenti; tal'altra infine la organizzazione del gruppo si è arrestata al primo stadio di cooperazione spontanea dei residenti, senza riconoscimento ed investitura d'autorità da parte dei rispettivi governi.

Così a Kiukiang (Kewkiang)[2] l'iniziativa per l'organizzazione municipale è partita dai concessionari delle aree,

---

[1] MAYERS, ecc., *loc. cit.*, pag. 353-355.
[2] MAYERS, ecc., *loc. cit.*, pag. 431 e 432.

che il 15 aprile 1862 si radunarono in assemblea, eleggendo una commissione incaricata di provvedere alla costruzione di strade ed alla cura di altri interessi comuni, e deliberando una contribuzione da prelevarsi su ciascuna area già concessa. Il comitato provvide con tali mezzi all'illuminazione, alla fognatura ed al mantenimento di una piccola forza di polizia; e più tardi la formazione cooperativa spontanea di tale comitato, vi fu trasformata in una regolare amministrazione municipale.[1]

Il *settlement* generale di Chemulpo in Corea fu invece, fin da principio, considerato dall'accordo che lo costituiva[2] come una municipalità unica e distinta dalla città indigena, fornita di risorse finanziarie particolari cui provvedeva l'accordo stesso mediante l'assegnazione di una quota dell'imposta fondiaria. Era provveduto poi nello stesso accordo (art. 6) alla costituzione del consiglio municipale del futuro *settlement*, decretandone la formazione con un ufficiale coreano, i consoli delle Potenze aventi Trattati colla Corea ed uno o più sudditi, o cittadini, delle quali possedessero terreno nei limiti del *settlement*, ed un numero di consiglieri eletti dai contribuenti nel modo e nel numero che le autorità straniere diplomatiche e consolari fossero state per determinare. Al Consiglio Municipale di Chemulpo così costituito, erano attribuiti i poteri necessarii per regolare i propri lavori, per determinare gli obblighi dei propri dipendenti, e per emanare ordinanze e regolamenti obbligatorii in tutto il territorio del *settlement*, nei limiti della propria competenza amministrativa.[3]

Il porto di Cefù nella provincia di Shantung fu dichiarato aperto nel 1863 ed ha più di 400 domiciliati stranieri, una

---

[1] *Chronicle and Directory for China*, ecc., 1914, pag. 998 e 999; Municipal Council of Kewkiang.

[2] Agreement respecting a general foreign Settlement at Jenchuan (Chemulpo), 1884, art. 5; ved. in Appendice la traduzione inglese dal testo originale, così del patto relativo agli Statuti municipali, come delle formule adottate per le singole concessioni.

[3] Ved. Appendice I.

metà dei quali vivono d'ordinario nell'interno per l'opera delle missioni. Ma quantunque aperto ai forestieri da cinquant'anni ed abitato da una quantità non trascurabile di residenti stranieri, quel porto non ha *settlement* o concessione straniera organizzata a municipio. Vi si è formato bensì un quartiere straniero riconosciuto come tale per acquiescenza dell'autorità locale. Un *General Purposes Committee* vi si è costituito spontaneamente per delegazione dei residenti. È composto di dodici membri, sei stranieri e sei cinesi, e non è investito dei poteri municipali, ma esercita, per effetto di tale delegazione, le funzioni municipali ritraendo il reddito necessario dai contributi volontari dei residenti.[1] Pei-tai-ho sul golfo di Pe-tcili doveva una certa floridezza all'energia ed all'iniziativa della comunità straniera di Tientsin; era un gruppo di tre *settlements* maggiori e due minori; i tre primi erano designati col nome di Rocky Point, West Shore ed East Cliff. Il primo era occupato da missionari che vi avevano costituito una associazione la quale provvedeva alla polizia, all'igiene, ed al rispetto del riposo festivo, con funzioni municipali derivate dal concorde assenso degli amministrati; l'East Cliff apparteneva pure ad una missione e poi s'era trasformato in un *general settlement* di fatto, cioè non era riconosciuto dall'autorità territoriale e consolare nè dotato di un municipio, ma la comunità straniera vi avea fatto temporanei accordi e si era sottomessa a contribuzioni volontarie per rinsanicare il terreno e per altri scopi di utilità generale.[2] Tutti questi gruppi di Pei-tai-ho, dove le varie forme di sviluppo dei *settlements* si andavano manifestando l'una accanto all'altra, andarono dispersi e le loro residenze distrutte nel giugno del 1900. Successivamente fu compiuta la restaurazione dei *settlements* distrutti e, dichiarata la località aperta dal governo cinese, i residenti stranieri vi ricostituirono un'amministrazione municipale.[3]

---

[1] *Chronicle*, ecc., for 1914, pag. 823. Ved. GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 181, 2.
[2] *Chronicle*, ecc., for 1902, pag. 160. Ved. GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 173 e 182.
[3] *Chronicle*, ecc., for 1914, pag. 807 e 808.

Ningpo, che fu aperta agli stranieri fin dal 1842, ha un certo numero di residenze straniere sulla sponda settentrionale del fiume, ma non ha ancora un *settlement* con ordinamento municipale. Santù invece, che è stata spontaneamente aperta al commercio estero dal governo cinese nel 1899, ha già un ufficio municipale che agisce sotto la sorveglianza comune delle autorità cinesi e del Commissario doganale di Fuciau (situato a 70 miglia di distanza) e dal quale dipendono la viabilità, la estensione della concessione di terreno assegnata agli stranieri e gli altri interessi locali; ed una tassa di approdo è prelevata sulle navi per provvedere a tali servizii.

L'ordinamento e lo sviluppo dei gruppi di popolazione formatisi in Cina nei porti aperti al commercio dei forestieri, non sono stati dunque identici in ogni porto durante gli ultimi tre quarti di secolo. Costante è stata la tendenza delle Potenze europee e degli Stati Uniti d'America a fra prevalere la propria volontà su quella dello Stato concedente nella scelta e nella delimitazione delle aree da attribuirsi alla residenza degli stranieri.

Prevalente è stata pure quella interpretazione estensiva dei Trattati per effetto della quale, nella scelta dei singoli lotti e nel trasferimento del diritto di proprietà rispettivo, si credeva di poter invocare l'espropriazione a danno del proprietario cinese.

Non appena si furono formati notevoli gruppi di popolazione straniera in queste concessioni, universalmente sentito è stato pure il desiderio di provvedere alle necessità comuni della loro vita sociale mediante opportuni ordinamenti amministrativi. Lo sviluppo di tali ordinamenti si è manifestato nel modo più completo colla formazione dei municipii e di tutta una nuova specie di autonomie municipali. Ma queste stesse, nè seguirono sempre i medesimi stadii di sviluppo, nè si affermarono dovunque nella medesima forma; talora spontaneamente manifestandosi come l'opera cooperativa d'una associazione, tale altra assumendo l'aspetto e i poteri di un vero governo municipale.

7. — Canton.

Fra tutti i porti aperti cinesi, quelli che meritano più larga menzione sono Canton e Shanghai: il primo perchè il più antico punto di contatto fra la Cina e il commercio dell'Europa occidentale, il secondo perchè attualmente superiore ad ogni altro per l'importanza commerciale e per l'entità della popolazione forestiera che vi risiede. Quando i primi porti furono dichiarati aperti ai forestieri dal trattato di Nanking, il commissario imperiale Keying, il governatore generale Kikung ed il governatore Ching Yuetsai, emanarono un proclama per esortare la popolazione a rispettarne le clausole ed a trattare con bontà i negozianti stranieri. In quel proclama essi annunciavano che i porti di Fuciáu, Amoy Ningpo e Shanghai sarebbero stati effettivamente aperti non appena fossero giunte le relative istruzioni da Pechino. Ma quanto a Canton, che era il quinto porto dichiarato aperto per effetto di quel Trattato, essi dichiaravano che, essendo stato effettivamente accessibile al commercio straniero per oltre tre secoli, le nuove regole pattuite fra la Cina e la Gran Bretagna dovevano esservi applicate immediatamente e senza alcuna riserva o dilazione.[1]

Canton era stata infatti, fino alla guerra che avea preceduto il Trattato di Nanking, il centro del commercio straniero della Cina; là s'era spiegata fino dal 1600 l'attività delle Compagnie e s'era sviluppato il sistema del *co-hong* e delle fattorie. Lo stesso stabilimento portoghese di Macao era stato per le navi straniere un semplice scalo o piuttosto un porto di attesa; ma anche il commercio delle navi che approdavano a Macao si accentrava quasi del tutto a Canton,

---

[1] « But Canton has been a mart for English trade during more than three centuries past, and therefore the new regulations having been decided upon, they ought at once be brought into operation, that the far-travelled merchants may not be any longer detained in the outer seas disappointed in all their anticipations ». Ved. MURHARD-MARTENS, *N. R.*, vol. V, pag. 422.

quantunque il soggiorno non fosse consentito ai mercanti forestieri in quest'ultimo porto se non durante il tempo strettamente indispensabile al regolamento dei loro affari, cioè per un breve periodo dell'anno, trascorso il quale, essi dovevano tornare a Macao.[1]

Le disposizioni del Trattato di Nanking e delle convenzioni successive stipulate dalla Gran Bretagna e dalle altre Potenze colla Cina, inauguravano dunque anche a Canton, come negli altri quattro porti aperti agli stranieri, una nuova êra per quanto riferivasi al diritto di stabilimento concessovi ai forestieri, ed alla facoltà loro attribuita di acquistarvi proprietà immobiliari. Ma per quanto riguardava il commercio del porto di Canton, quei Trattati non facevano se non che ristabilire ed allargare rapporti che, nel corso di oltre tre secoli, non v'erano mai cessati cogli stranieri d'occidente e che, da un punto di vista più generale, v'erano di molto più antica data. Fu infatti durante l'VIII e il IX secolo dopo Cristo, sotto l'impero della dinastia T'ang, che Canton cominciò a diventare famosa come grande mercato del commercio straniero. Dopo un millennio di floridezza, la città fu, durante la invasione tartara che sostituì una dinastia mancese a quella cinese dei Ming, saccheggiata e in gran parte distrutta. Ma anche dopo tale crisi, il commercio vi fu tosto ravvivato, e nel 1684 v'era stabilita una fattoria della Compagnia inglese delle Indie Orientali. Da quel momento la fattoria europea di Canton cominciò ad essere celebrata in tutto il mondo per la vastità del suo commercio e la prosperità dei suoi membri, non meno che per le difficoltà e restrizioni particolari che le erano imposte.

Anche sotto l'impero del Trattato di Nanking, il ricordo del passato incoraggiò i cinesi a continuar a vietare agli stranieri l'ammissione entro le mura della città, dando occasione alle nuove ostilità inglesi cominciate nel 1856. Una tale condizione di cose, nella quale il divieto d'entrare nella città,

---

[1] Ved. pag. 120-130 e CORDIER, *Les Origines*, ecc., pag. IV.

che di fatto persisteva, dovea conciliarsi colla facoltà riconosciuta agli stranieri di risiedervi e di possedervi case e terreni, contribuì a sviluppare, ben distinto dalla città indigena, il *settlement* forestiero nella località stessa già occupata dalle antiche fattorie. Su queste irruppe, nel dicembre del 1856, la popolazione indigena; e per rappresaglia contro le ostilità incominciate due mesi prima dalla flotta britannica, le residenze straniere vi furono saccheggiate e distrutte dall'incendio. Sicchè ora invano lo straniero vi cercherebbe ricordi dell'antica grandezza delle fattorie, all'infuori del nome di *Factory Site* conservato all'area dove quelle sorgevano fino al 1856.

La spedizione inglese si impadronì di Canton il 29 dicembre 1857 e la città ebbe presidio britannico fino all'ottobre del 1861. Non appena gli inglesi si furono impossessati della città nel 1857, i negozianti stranieri, ritornandovi, trovarono il quartiere delle fattorie ridotto un ammasso di rovine. Essi cercarono allora di sostituire le fattorie distrutte, accomodandosi nei magazzini situati lungo la sponda del fiume.

In breve tempo tutto quel tratto di riva fu affittato da ditte commerciali straniere che vi modificarono le abitazioni indigene così da renderle abbastanza comode per l'uso degli europei, finchè non si fosse trovata una sede definitiva per loro in situazione opportuna.

Molte discussioni seguirono circa la scelta di tale località. Fra gli antichi residenti prevaleva il desiderio di ottenere l'antica area delle fattoria ; ma si finì col preferire una vasta superficie paludosa, e frequentemente sommersa, situata ad occidente dell'area delle fattorie e conosciuta col nome di Sciamin (Shameen), o *piani di sabbia*, pattuendo che tale superficie dovesse essere prosciugata ed adattata a diventar la sede del *settlement* britannico. Trattavasi di un'area nella quale parevano combinati insieme al massimo grado i danni d'un clima insalubre, cogli elementi della insalubrità sociale accumulativi da accattoni di professione, lebbrosi, ladri e dissoluti che ne avevano fatto il proprio riparo. Ma nel 1859

tutta quella superficie era già sgombrata d'ogni costruzione, senza eccettuare due fortificazioni erettevi nel centro; ed un'isola artificiale vi fu creata, un canale formato fra il limite settentrionale della concessione e la città, e solidi argini eretti da entrambi i lati. Due anni di lavoro son bastati a tale trasformazione con una spesa di 325,000 dollari, sostenuta per quattro quinti dal governo inglese e per un quinto da quello francese, ripartendo l'area fra le due nazioni nelle medesime proporzioni.

Fino al 1889 la concessione francese restò quasi del tutto abbandonata e ha potuto svilupparsi quando il governo francese, rinunziando a limitare le alienazioni di terreni ai suoi soli nazionali, si decise a mettere i lotti all'incanto senza tener conto della nazionalità degli aspiranti, fatta eccezione dei soli cinesi. Contemporaneamente un'ordinanza consolare del 23 marzo 1889, istituiva nella concessione francese una commissione municipale. La concessione britannica, la cui area corrisponde ai quattro quinti dell'area complessivamente attribuita agli stranieri, è stata divisa in 82 lotti, e messa all'incanto il 3 settembre 1861, con una tale concorrenza di acquirenti che più di un lotto situato lungo il fiume, di 12,645 piedi quadrati di superficie, fu venduto per 9000 dollari, e che i lotti interni furono potuti vendere in media per circa 3500 dollari; sicchè, quantunque un certo numero di lotti restasse invenduto, il governo inglese non tardò ad essere rimborsato in gran parte della spesa incontrata. La scelta della località, fatta senza badare alla spesa che si sarebbe dovuta fare per renderla abitabile, era stata poi molto avveduta. Il Shameen infatti era adiacente al suburbio occidentale di Canton, dove si accentra il grande commercio cinese e dove risiedono i principali negozianti e mediatori: era situato in faccia al *Macao Passage* e i vapori vi trovavano un approdo comodo e sicuro, mentre le navi a vela dovevano approfittare del vicino ancoraggio di Whampoa.

La località allora preferita, è ora riconosciuta universalmente come il più pittoresco *settlement* di tutta la Cina. Ma

alle tradizioni dello splendore passato, non ha corrisposto la esistenza più recente di Canton e del *settlement* che con tante speranze vi era stabilito. Il porto, specialmente dopo l'apertura di taluni altri porti più settentrionali, ha cominciato a decadere come centro del commercio, sicchè non pochi negozianti che nel 1861 vi avevano acquistato lotti a prezzi elevati, finirono per abbandonare del tutto la città, ed altri continuarono ad abitare le case che aveano prese provvisoriamente in affitto dai proprietari cinesi. Il commercio esercitatovi ora dai forestieri, quantunque abbia manifestato recentemente una tendenza al aumentare, pur è limitato. Nel 1888 si esportavano 131,141 piculs di thè, che nel 1898 erano ridotti a 10,025 ; nel 1900 toccavano i 10,713 e nel 1901 i 6653 piculs. Dopo quell'anno si è potuto notare un aumento che arrivò a 21,055 piculs di thè esportato nel 1909 ; mentre l'esportazione della seta fu, con lievi variazioni, durante il primo decennio del secolo di circa 36,313 piculs annui e quella dello zucchero di circa 71,000 piculs.[1] Il valore netto del commercio straniero del porto era nel 1897 di 49,934,391 taels, nel 1900 di 52,405,172, nel 1904 e nel 1912 di 96,000,000, mentre nel porto di Swatow quel commercio aumentava fino a 28,398,000 nel 1897, a 43,244,520 nel 1900, a 46,000,000 nel 1908, a 47,000,000 nel 1910, a 54,000,000 nel 1911 e a 57,000,000 nel 1912 e nel porto di Shanghai toccava i 265 milioni di taels nel 1897, i 243 nel 1900 e con un'ascesa progressiva, interrotta soltanto dal 1902 al 1909, era poco inferiore al mezzo miliardo di taels nel 1912.[2]

L'amministrazione dei gruppi di popolazione straniera è ripartita a Canton fra due Municipalità, corrispondenti alle due aree assegnate nel 1861 : un consiglio municipale sopraintende all'amministrazione della concessione francese, ed un altro al *settlement* inglese, che è molto più importante ed ha carattere più internazionale.

---

[1] Un picul = 133 $^{1}/_{3}$ libbre inglesi ; un chilogrammo = 2·204·622 libbre.

[2] Il corso del Haiknan Tael nel 1911 era il seguente : Un tael = 3·40 franchi = 2·75 marchi = 2 scellini e 8 $^{1}/_{4}$ pence.

Canton ebbe molto a soffrire per un anno e mezzo dall'ultimo movimento rivoluzionario che precedette la dittatura di Yuan-Shi-Kai. Ma i suoi interessi commerciali non ebbero poca parte nel suscitare, fra gli elementi più agiati e più operosi della popolazione, una reazione, che facilitò al governo la repressione d'ogni movimento rivoluzionario e separatista. Più difficile riusciva nelle acque territoriali della provincia la repressione della pirateria. Il governo provinciale rivoluzionario v'era ricorso per sostenersi ; nel 1912 il suo esercito contava, sopra una forza di 60,000 uomini, 20,000 pirati, che, non appena dispersi per effetto della forza usata e del denaro speso dal governo centrale, tornarono rimbaldanziti alle prime occupazioni.

Le repressione che è stata facile nel fiume occidentale (West River) dove potevano giungere le cannoniere, trovò invece molta difficoltà nel fiume settentrionale ed orientale. Ma per una provincia operosa e dedita al commercio come il Kwang-tung, le repressione della pirateria si imponeva quale questione pregiudiziale, a dir così, della ripresa del suo sviluppo economico, della floridezza della capitale provinciale, della prosperità dei gruppi stranieri che vi dimorano e dell'aumento delle risorse che può attingervi il governo centrale.

---

8. — **Shanghai.**

L'importanza di Shanghai, come centro di popolazione e di interessi stranieri, è venuta progressivamente aumentando dal 1861, dopochè si fecero sentire gli effetti del Trattato di Tientsin e dell'apertura del Giappone ; e quel porto ha finito per superare di gran lunga tutte le altre città dell'Impero. Nel 1900, su circa 17,000 stranieri residenti in Cina, 7396 erano stabiliti a Shanghai ; nel 1905 questi erano saliti a 10,715, e nel 1912 su 14,4754 stranieri non asiatici

residenti in Cina, 12,559 erano a Shanghai, che nella popolazione straniera non rappresentava più la preponderanza numerica, ma conservava sempre quella economica. L'ammontare totale del commercio internazionale della Cina verificato dalle dogane imperiali era nell'anno 1900 di 1,435,937,725 lire nostre con una diminuzione di quasi 200 milioni in confronto dell'anno antecedente. A questa somma partecipava il commercio di Shanghai per 1,153,123,725 nel 1899 e per 945,245,050 nel 1900.

Nel 1912 il commercio internazionale della Cina, era salito a 3,218,487,425 lire nostre con una eccedenza di quattrocento milioni nelle importazioni sulle esportazioni. In questa somma totale il commercio di Shanghai era rappresentato da 491,485,487 taels, corrispondenti a 2 miliardi 850,103,850 di lire nostre. Lo sviluppo del commercio estero in tutta la Cina ha fatto sì che la proporzione del commercio di Shanghai non sia più quella del 1900 ; ma esso rappresenta pur sempre più di due terzi di tutto il commercio estero della Cina. Ed è notevole sopratutto la rapidità della sua ascesa. Nel 1868 tutto il commercio di Shanghai ammontava a 65 milioni di taels corrispondenti a circa 260 milioni di franchi ; nel 1881 era poco più che raddoppiato ; nel triennio successivo declinò ; poi dal 1884 al 1905 riebbe un aumento progressivo continuato fino al 1912, anno al quale si riferiscono le ultime statistiche pubblicate.[1]

Su circa 750,000,000 di franchi cui ammonta la importazione straniera a Shanghai, la riesportazione ammonta a circa 525,000,000. Il porto ha dunque una grande importazione non solo per il commercio internazionale della Cina coll'Europa e coi possedimenti europei d'Asia, e per tutte le importazioni e le esportazioni dell'immenso bacino dello Yangtsekiang e dei porti settentrionali, ma anche per il commercio estero del Giappone e della Corea. A buon di-

---

[1] Ved. *Il Movimento commerciale di Shanghai e l'Esposizione universale del 1908*, nella *Rivista Coloniale*, settembre 1907, pag. 279 e 280, e *Chronicle*, ecc., for 1914, pag. 874, 5.

ritto Shanghai è detta dunque la metropoli commerciale della Cina, nel movimento economico della quale, quella città aveva avuto del resto parte importante lungo tempo prima che s'iniziassero rapporti commerciali coll'Europa,[1] cioè fin da duemila anni or sono, quand'essa era un grande centro di manifatture, ed in particolar modo dell'industria cotoniera.

Nel 1685 gli stranieri d'occidente erano stati autorizzati ad approdare per il loro commercio ad una località prossima a Shanghai;[2] più tardi ogni loro rapporto legittimo era stato interrotto anche con quella città; e quand'essa fu dichiarata uno dei primi cinque porti cinesi aperti agli stranieri, questi non potevano richiamarvisi, come a Canton, ad alcuna tradizione di rapporti recenti. Tanto impreveduta era l'importanza che quella città era destinata ad assumere per il commercio esteriore della Cina, che nel 1833, quando sir James Brabazon Urmston, ex presidente della East India Factory a Canton, pubblicava le sue « Osservazioni circa il commercio della Cina e circa le ragioni per rimuoverlo da Canton », egli non mostrava di comprendere in alcun modo i vantaggi che avrebbe presentato la scelta di Shanghai per tale sostituzione.[3]

Gli stranieri poi non vi giungevano da principio sotto buoni auspici. Nel 1841 l'ammiraglio Parker e Sir Ugo Gough aveano condotto lungo le coste cinesi una campagna di bombardamenti e di contribuzioni, della quale Shanghai avea dovuto esperimentare i gravissimi danni, riscattandosi col pagamento di un milione di taels dalla minaccia del bombardamento.[4] La novità della concessione fatta dal Trattato di Nanking al commercio straniero, e la diffidenza derivante negli indigeni da questi ricordi di recenti rappresaglie, con-

---

[1] Ved. C. A. MONTALTO DE JESUS, *Historic Shanghai*, Shanghai; s. d., *The Shanghai Mercury*.

[2] PARKER, *China*, London, Murray, 1901, pag. 91.

[3] Ved. T. R. JERNIGAN, *China's Business Methods and Policy*, London, Fisher Unwin, 1904, pag. 377-406, Shanghai.

[4] MAYERS, ecc., *loc. cit.*, pag. 352 e 353.

sigliavano dunque, più ancora a Shanghai che a Canton, il concentramento dei residenti stranieri in un'area loro particolarmente assegnata.

Allora la città indigena ed i suburbii situati sulla sponda occidentale del fiume, erano separati da due miglia di canneto paludoso scarsamente abitato e quasi privo di coltivazione, formato da un corso d'acqua che si scarica nel Hwangp'u dall'oriente ed era noto agli Inglesi col nome di Soochow Creek. Il capitano Balfour, arrivato a Shanghai come console britannico il 5 novembre 1843, cioè dodici giorni prima dell'apertura effettiva del porto, delimitò, in quella località, che era già stata scelta da sir Henry Pottinger, negoziatore del Trattato di Nanking,[1] il *settlement* britannico. Come limite vi assegnò al nord quel corso d'acqua, al sud del quale egli riservava una profondità di $^3/_5$ di miglio inglese fino all'incontro di un piccolo canale, detto Yang-King-Pang e scorrente in direzione parallela al corso di acqua indicato come limite settentrionale. In quei limiti i sudditi britannici furono autorizzati a stabilirsi e ad acquistare i diritti reali dei proprietari indigeni, autorizzazione del resto della quale sul principio approfittarono ben poco, dovendo trascorrere taluni anni prima che il suolo fosse del tutto prosciugato e rinsanicato. Intanto i forestieri vivevano a Namtao, suburbio situato fra la città e il fiume, e lo stesso consolato inglese era stabilito nella città indigena. Nel 1847 e nel 1848 talune case erano già erette nel *settlement*, e nel 1849 un centinaio di stranieri v'aveano trasferito la residenza e venticinque ditte commerciali vi si erano stabilite.

Nel 1849 una concessione di terreno vicina a quella britannica era fatta allo stesso titolo ai francesi, cioè come area « within which French subjects should be at liberty to acquire land and build residences ». L'assegnazione dell'area e la scelta della località non andarono, come si è già accen-

[1] CORDIER, *Histoire*, ecc., vol. I, pag. 489 e segg.

nato,[1] senza molte difficoltà e lentezze. L'area scelta dai francesi fra il Yang-King-Pang e le mura della città cinese, finì per essere loro assegnata colla convenzione firmata dal Taotai Lin col console De Montigny il 6 aprile 1849 e ratificata dal Ministro di Francia in Cina Forth Rouen e dal Commissario imperiale Sen.[2] Nel 1853 i francesi ottennero che la loro concessione venisse estesa per un miglio al sud, fra la cinta della città ed il fiume [3] e più tardi la estendevano anche ad ovest fino alla Ningpo Joss House ad un miglio di distanza dal fiume, avviando successivamente negoziati anche per una ulteriore estensione fino a Sicawei, villaggio occupato particolarmente dai Gesuiti e dai loro convertiti, e situato all'estremità meridionale della strada francese. Questa ulteriore estensione da loro domandata fu accordata, in parte soltanto, molto tempo dopo, cioè nel 1899, colla riserva di determinarne in seguito i limiti precisi.

Nel 1848 fu iniziata dal vescovo William Jones Boone la formazione di un quartiere americano sulla riva sinistra del Soochow Creek.[4] L'attribuzione effettiva di un *settlement* agli Stati Uniti non avvenne però che parecchi anni più tardi, quantunque, per essersi fissata in Hong-Kiù (Hong-Kew) la residenza consolare, già quel tratto di territorio fosse noto col nome di *settlement* americano.[5] L'importanza di tale quartiere è restata però quasi trascurabile per parecchi anni, essendo quell'area troppo lontana dalla città cinese ed essendosi le principali case americane stabilite sulla concessione inglese.[6] Quel quartiere rimase per ciò

---

[1] Ved. cap. V, pag. 151-156.

[2] CORDIER, *Histoire*, vol. I, pag. 489-500, e CORDIER, *Les origines*, ecc., *loc. cit.*

[3] CORDIER, *Les origines*, pag. XXXII e XXXIII. Proclama di concessione ai Francesi: « .... Fu poi combinato che, se in seguito il suddetto fondo dovesse risultare insufficiente, si delibererà ulteriormente alle esigenze che si manifestassero di tempo in tempo.... ».

[4] CORDIER, *Les origines*, ecc. Questa parte della città fu detta Hong-ké perchè era situata alla imboccatura (*kéu*) del corso d'acqua (*hong*); più tardi l'uso ha trasformato Hong-ké in Hong-kiù (Hong-kew).

[5] MAYERS, ecc., *loc. cit.*, pag. 383 e 384.

[6] Ved. CORDIER, *Origines*, ecc., pag. XXXIV, nota 2.

in gran parte abbandonato, fatta eccezione dal sorgervi di un certo numero di taverne e di alberghi per marinai. Ma le ribellioni che turbarono in quel torno di tempo la Cina facendo aumentare la popolazione di Shanghai, determinarono anche ad Hong-Kiu una certa affluenza di immigranti dal territorio vicino. Fu allora che i residenti e i proprietarii, persuasi della necessità di un governo municipale, deliberarono, sotto la Presidenza del Console degli Stati Uniti, di sottoporre il loro quartiere al consiglio municipale del *settlement* britannico, ed in tale occasione i limiti ne furono definitivamente determinati mediante un accordo, che, stipulato nel Giugno del 1863 fra il Taotai ed il Console americano,[1] nel tempo stesso riconosceva ufficialmente quell'area locata prima a privati americani, come facente parte d'un vero *settlement* americano.

Nel principio del secolo XX una petizione fu mandata a Pechino domandando confini molto più estesi per i due *settlements* riuniti; il Vicerè di Nanking, cui la decisione era stata affidata dal governo centrale, aderì a tale istanza, ed il nuovo territorio è passato poco dopo sotto l'autorità municipale in quanto riguarda l'igiene, la viabilità e gli altri rapporti d'interesse comune. Per effetto di tali estensioni, l'area dei due *settlements* è stata più che raddoppiata, e ad una estensione di minore entità è stato pure provveduto per la concessione francese, che ne è entrata in possesso nel marzo 1900.[2]

---

[1] CORDIER, *Les origines*, ecc., pag. XXXIV, nota 2.

[2] I negoziati interceduti fra la Francia e la Gran Bretagna a proposito di quest'ultima estensione, sono importanti sopratutto per due rispetti. La Gran Bretagna vi si opponeva in virtù d'un accordo anglo-cinese del febbraio 1898 che vietava alla Cina di « cedere, ipotecare o dare in affitto » ad un'altra Potenza qualsiasi frazione di territorio compreso nel bacino del Yang-tse; e così traeva argomento alle proprie obbiezioni dal carattere attribuito al *settlement* in Francia, del tutto diverso dal concetto fino allora avuto di tali concessioni nel diritto britannico. La Francia dal canto suo faceva valere il carattere della concessione municipale, del tutto diversa da ogni forma di cessione di territorio; e così ufficialmente si allontanava dal concetto adombrato più volte dai suoi rappresentanti, avvicinandosi al concetto britannico del *settlement* o concessione. Dopo l'ingrandimento della concessione francese, si venne, il 22 dicembre 1899, ad un accordo fra i due governi circa la condizione degli

Tutti i *settlements* di Shanghai hanno avuto ripetutamente estensioni di superficie, sicchè il territorio ora occupato dai forestieri vi si estende per circa otto miglia lungo la sponda sinistra del fiume, e computando anche le rive del Soochow Creek e del Defence Creek, dispone di 15 miglia di rive ; [1] ciò che, per un centro di attività commerciale, è della massima importanza. L'area anglo-americana si estende ormai così da essere di poco inferiore alle nove miglia quadrate, cioè più di un quinto della Repubblica di San Marino o 5618 acri di superficie, con una popolazione media di 60,61 abitanti per acro, e che varia da un massimo di 255 abitanti per acro nella parte centrale (antica concessione britannica) ad un minimo di 26 nell'aggiunta orientale (ad est dell'antica concessione americana).

Lo sviluppo del *settlement* dal 1854 al 1904 apparisce dal confronto riassunto dallo Jernigan nel suo studio più volte citato. Nel 1854 fu eletto nella concessione britannica il primo consiglio municipale di sette membri. Le entrate della municipalità erano due anni dopo di 18.275 dollari, cioè meno di 100,000 franchi. Cinquant'anni dopo le entrate e le spese ordinarie si equilibravano con 1,232,400 taels, cioè circa 4,000,000 di franchi, e il bilancio straordinario era in disavanzo di 54,000 taels con 550,000 di entrata e 604,000 di spesa. Sviluppo degno, per la sua relativa rapidità e per

---

stranieri non francesi in quella concessione, e circa i loro acquisti di terreni, stipulando che : 1° Tutti gli atti concernenti le proprietà inglesi saranno registrati al consolato britannico ; 2° Tutti i regolamenti municipali saranno sottoposti al ministro britannico prima di poter essere applicabili ai sudditi britannici ; 3° Tutti i titoli di proprietà britannici, riconosciuti validi dalle autorità consolari britanniche, dovranno essere come tali riconosciuti anche dalle autorità francesi (BAUDEZ, *De la condition des étrangers en Chine*, Paris, 1912, pag. 248-250). Così la Francia aderiva alla condizione più importante posta dalla Gran Bretagna al riconoscimento dell'estensione della concessione francese : che cioè i regolamenti municipali di questa, prima di essere applicati a sudditi britannici, fossero sottoposti all'approvazione del ministro britannico a Pechino e così riconosceva il carattere internazionale del proprio *settlement* e distingueva i poteri esercitati in quello dalla Francia, da ogni forma di sovranità territoriale. Ved. *Révue Générale de Droit International Public*, 1900, pag. 653 e 654.

[1] *Chronicle*, ecc., for 1902, pag. 184 e 185.

le sue proporzioni, di quella municipalità che è stata definita commercialmente l'Imperatrice dell'Estremo Oriente.

A questi municipii dovrebbero poi aggiungersi quello tedesco e quello assicurato al Giappone dal Trattato del 1896, che tanto più avrebbero contribuito ad intensificare quel carattere di metropoli internazionale che è ormai proprio della città straniera di Shanghai, ma dei quali non si trova ancora traccia ; e quantunque non meno di 3361 giapponesi risiedessero a Shanghai nel 1910, il loro governo non aveva ancora domandata per loro l'assegnazione di un'area particolare. La città indigena, che occupa un'area inferiore a quella attribuita alla concessione inglese secondo la delimitazione originaria, è abitata da una popolazione valutata di recente a 651,000 anime ; ed è situata ad occidente della linea dei *settlements*, dei quali ormai non sembra che un sobborgo. La popolazione straniera dei *settlements* era nella sua totalità così ripartita nel 1900 : 2762 britannici, 1013 portoghesi, 654 tedeschi ed austriaci, 575 americani, 394 francesi, 113 spagnuoli, 109 svedesi e norvegesi, 77 danesi, 66 italiani, 50 russi, 151 di varie nazionalità europee, 63 eurasiani, 831 giapponesi, 323 indiani e 174 filippini di Manilla ed asiatici d'altre regioni.

Nel 1910 vivevano nella Concessione internazionale 4465 inglesi, 3361 giapponesi, 1465 portoghesi, 940 americani, 811 tedeschi, 330 francesi, 317 russi, 140 spagnuoli, 124 italiani, 113 danesi, 102 austro-ungarici, 368 altri europei, 804 indiani e 166 altri stranieri asiatici. Nella concessione francese vivevano 436 francesi, 317 inglesi, 106 giapponesi, 15 portoghesi, 148 tedeschi, 25 indiani, 44 americani, 7 russi, 2 spagnuoli, 12 italiani, 19 danesi, 12 austriaci, 12 belgi, 14 norvegesi, 4 svedesi, 7 svizzeri, 2 greci, 16 olandesi, 3 ottomani, 207 tonchinesi e 68 eurasiani.

Accanto a questa popolazione forestiera, vive, fuori della città indigena e nel territorio amministrato dalle municipalità straniere, una sempre più numerosa popolazione cinese che, non autorizzata legalmente a risiedervi, anzi esclusane del

tutto dalle originarie *Land Regulations*, ha cominciato a stabilirvisi nel 1854 ed, attraverso a varie vicende di aumento e diminuzione, avea raggiunto alla fine del secolo scorso un totale, fra i tre *settlements*, di 436,922 anime, ed ammontava nell'ottobre 1910, a 488,000 anime nella concessione internazionale ed a 104,900 in quella francese.[1] L'ispettore capo della polizia della concessione internazionale, giudica anzi queste cifre inferiori al vero e calcola a tre quarti di milione gli indigeni che vivono nei limiti dei *settlements*.[2]

Al paragone di questa giovane città europea, la vecchia città indigena era venuta perdendo in gran parte l'antica importanza; e tanto più perchè nella prima, che è pur tanto più popolosa, un mirabile ordine pubblico fu mantenuto sempre dall'autorità municipale, ed i pubblici lavori vi son curati così bene, da far corrispondere sempre la città alle esigenze del crescente movimento.[3] A tal fine le vie aperte nel periodo delle concessioni, vi furono recentemente allargate ; il Consiglio Municipale del *settlement* anglo-americano prese in affitto a Pingciau nel Ce-kiang, a 150 miglia al sud-ovest di Shanghai, una cava di pietre donde può ritrarre ciascun anno 1700 tonnellate di ottima pietra da lastricare; ed ora le strade mantenute dal Consiglio Municipale misurano un percorso di 136 miglia. Varii ponti facilitano le comunicazioni attraverso i corsi d'acqua che solcano i varii quartieri e li dividono dal territorio circostante. Le difficoltà che si opponevano alla fognatura in un suolo perfettamente orizzontale, furono con ingenti spese in gran parte superate, e alla tutela della pubblica salute provvedono varii ospitali ed un pubblico laboratorio igienico e batteriologico. Una rete di segnalazioni telegrafiche rende facile, in caso di incendio, il soccorso prestato da due brigate di pompieri organizzate, una nella concessione internazionale e un' altra dal 1908

---

[1] *Chronicle*, ecc., for 1914, pag. 865 e 866.

[2] *Ibid.*, pag. 858 e 859.

[3] Ved. Rapporto della *Vettor Pisani* su Shanghai in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, agosto 1906, pag. 779-787.

in quella francese. La città indigena e la concessione francese hanno ciascuna un proprio acquedotto; al *settlement* anglo-americano una compagnia fornisce l'acqua potabile a prezzi moderati; ciascuna delle tre città (come per la separata amministrazione che le governa possono effettivamente designarsi) dispone di una forza e d'un meccanismo proprio per la illuminazione elettrica; e la concessione francese ha un mercato pubblico, che è citato come un esempio da imitarsi dal punto di vista dell'igiene. Un'ampia diga, denominata il *Bund*, circonda le concessioni dalla parte del fiume, ed è messa in comunicazione coll'esterno della città mediante due vie che traversano le concessioni da est ad ovest per tutta la loro profondità. Giardini pubblici, teatri, chiese e scuole, costruzioni comode ed eleganti, bastano a dimostrare una attività edilizia che appena in una città dell'America del Nord o dell'Australia non potrebbe considerarsi eccezionale in così breve periodo di tempo.

Le proprietà degli stranieri nei vari distretti della concessione internazionale, che nel 1902 avevano un valore di 61,000,000 taels,[1] erano valutate a 131,764,000 nel 1913. Il numero delle case straniere che era di 2129 con un valore calcolato in 2,189,000 taels nel 1904, era di 3216 per 4,870,000 taels il 31 dicembre 1912; le case indigene nei limiti della concessione erano 45,328 per 6,830,000 dollari nel 1905 e 52,461 per 8,358,000 dollari nel 1912. Inoltre la municipalità riscuote un contributo su 382 case occupate da stranieri e 1054 case occupate da indigeni fuori dei limiti della concessione, perchè fornite di acqua dalla Società dell'acquedotto di Shanghai in quella costituita. I terreni della Concessione francese erano valutati nel 1912 a 20,000,000 taels e il reddito imponibile delle case straniere vi era computato in 300,000 taels e quello delle case indigene in 1,266,000.

[1] Il *haikwan tael* è ora corrispondente a circa 3 franchi e 40 centesimi (vedi pag. 178, nota 2); secondo i dati dello *Statesman's Yearbook* del 1914, pag. 759, il valore del *tael* era nel 1912 di 3 s. e 3/8 di *penny*, cioè circa 3 franchi e 80 centesimi.

Le esigenze della vita economica hanno intanto modificate le condizioni determinate dai trattati. Gli indigeni che non avrebbero diritto di residenza nelle concessioni, vi superano il mezzo milione, e molti indigeni vi hanno acquistato terreni, come molti stranieri ne hanno acquistati anche al di là del fiume.[1] Lo sviluppo di questi nuovi gruppi è stato così intenso che mentre la terra delle concessioni è stata pagata originariamente ai proprietari 50 dollari per *mow* che corrispondevano allora al doppio del valore corrente, recentemente taluni lotti sono stati alienati per 80,000 e 110,000 taels per *mow*.

Sul *Bund*, in un'area dove il terreno era stato comperato al prezzo di quindici e trenta dollari il *mow*, nel 1903 due *mow* e un quarto con una casa d'abitazione furono venduti per 250,000 dollari.[2]

Dal 1890 al 1912 il reddito della imposta sui terreni passò da 54,645 a 671,540 taels, l'imposta sui fabbricati da 45,477 a 541,851, quella sulle case indigene da 104,740 a 716,846, i diritti d'approdo da 64,322 a 204,782, e le tasse di licenza da 109,559 a 494,608. Nella concessione internazionale le entrate furono nel 1912 di 2,734,245 e le spese di 2,372,747 taels ; nella concessione francese le entrate 664,638 e le spese 761,000 taels ; e l'eccedenza del bilancio della prima dedicato in gran parte allo sviluppo dei lavori pubblici.

E in questo emporio internazionale, dove la vita economica si svolge con tanta energia, non manca la vita intellettuale, e la vita sociale non cessa per questo d'essere intensa e mossa da tutte le attrazioni più note alle grandi città dell'Europa. Una biblioteca formata per pubbliche sottoscrizioni con 12,000 volumi, fu assunta nel 1913 dal Consiglio Municipale e aperta alla pubblica lettura.

---

[1] Trattasi di un diritto reale corrispondente in fatto alla proprietà fondiaria. Il terreno continua ad appartenere nominalmente allo Stato cinese, ma è concesso in perpetuità, mediante una tassa di 1500 monete di rame equivalenti a meno di due *taels* per *mow* pagate annualmente. Il canone pagato dal detentore equivale dunque praticamente alla imposta fondiaria.

[2] JERNIGAN, *loc. cit.*, pag. 383.

Nè dopo la repressione internazionale del 1900 e la cessazione dell'occupazione di Shanghai, mancarono le iniziative dirette a promuovere la buona armonia tra cinesi e stranieri. Un istituto diretto a tale scopo fu progettato nella colonia inglese raccogliendo tosto generose oblazioni, e il plauso di sir Robert Hart. L'Istituto, fornito di aule per conferenze, di biblioteca e di sale di lettura, di scuole e di stanze di ritrovo per europei e cinesi, si proponeva appunto di colmare fra le classi dirigenti delle due razze, l'abisso sociale che non aveva mai cessato di separarle.

I consolati inglese, francese e tedesco sono stabiliti in grandiosi edifici, dove frequentemente si ripétono riunioni sontuose ; l'attività degli *sports* dà alle concessioni l'aspetto d'un lembo di Gran Bretagna ; cinque giornali inglesi ed uno francese vi son pubblicati quotidianamente ; quattro inglesi ed uno tedesco vi sono ebdomadarii, e dodici giornali quotidiani cinesi hanno una abbondante circolazione fra gli indigeni. Le industrie, specialmente quelle del cotone, e della seta, della carta e delle costruzioni navali, vi hanno già, per iniziativa concorrente di stranieri e di indigeni, fiorito per guisa che Shanghai comincia a vedere realizzata la speranza di rivaleggiare con Bombay, come massimo centro industriale dell'Asia. La linea ferroviaria costruita fra Shanghai e Suciau prolungata poi fino a Cinkiang ed a Nanking, è prossima .ormai ad avere colla Pukow-Hijnyang, una continuazione traversante il Nganhwei e penetrante fino al sud del Ho-nan. L'accordo fra il governo cinese e l'*Anglo-Chinese Syndicate*, annunciato ufficialmente il 18 novembre 1913, rendeva ormai sicuro tale sviluppo ferroviario. E questo, insieme colle varie linee di vapori che fanno il servizio lungo la costa marittima e lungo lo Yangtse, contribuirà ad aumentare sempre più la potenzialità commerciale della città.

L'importanza del tracciato di quella ferrovia sarà grande anche per tutto il sistema delle comunicazioni ferroviarie cinesi. La linea infatti vicino a Pukow, toccherà Wui, punto

terminale della linea da Tientsin al Yangtsekiang e per Hopei nel Nganhwei centrale e Liauanksien al confine dell'Honan e Hwangtciau, Loshan, arriverà a Sinyang, dove si raccorderà colla linea centrale cinese. Il tracciato sarà di 350 miglia; il prestito è di 75 milioni di franchi e i lavori dovrebbero essere compiuti nel 1917 sotto la direzione di un ingegnere inglese. Al Sindacato poi è stata accordata la preferenza, non solo nella costruzione delle linee di raccordo, ma anche nella eventualità di una continuazione della linea da esso costruita.

Una conseguenza di queste penetrazioni ferroviarie sarà lo sviluppo dell'influenza inglese dal Kiangsu, e dal Nganhwei, nell'Honan; e nel caso probabile di prolungamento della linea per Hsyang-hiang sul fiume Han, potrà derivarne un'espansione della stessa influenza nelle provincie del Nord ovest. Nel tempo stesso grande incremento ritrarrà l'importanza di Shanghai come centro di comunicazioni ferroviarie, oltrechè di comunicazioni marittime e fluviali.

Il 17 e 18 novembre 1893 i *settlements* stranieri di Shanghai celebrarono con grandi feste il proprio giubileo, ed una medaglia fu coniata in ricordo di quella festa. Il mezzo milione di forestieri che hanno visitato la città in quella occasione, hanno potuto persuadersi che la solennità di tali celebrazioni non era esagerata. Il mutamento ed il progresso di Shanghai durante il mezzo secolo che allora si compiva, apparivano veramente degni di ammirazione; e sopratutto merita lode la comunità straniera per avere sviluppato, sotto la propria amministrazione, un centro così importante di popolazione, dove la vita e la proprietà sono sicure come in poche città del mondo civile. Ciò basta a giustificare i privilegi che parvero ed erano eccessivi quando furono ottenuti, e basta a giustificarne la conservazione finchè la Cina non abbia trasformato sè stessa come ha fatto il vicino impero Giapponese.

Esiguo è il numero dei forestieri stabiliti nelle concessioni in confronto colla popolazione della città indigena; esiguo

del pari se lo si paragona col numero degli indigeni che nelle concessioni stesse hanno fissata la residenza. Ma un'eloquente testimonianza del buon reggimento di quelle municipalità deriva dal fatto che ricchi ufficiali cinesi preferiscano investirvi i loro capitali. E tanto più degna di lode è la bontà di quelle amministrazioni, inquantochè non sono francheggiate, come ad Hong-Kong e a Singapore, dalla sovranità e dalla diretta autorità di uno Stato europeo. Così quei piccoli gruppi di stranieri sono stati come un lievito fra la gran massa della popolazione indigena,[1] ed il contatto e la cooperazione dell'uno coll'altro elemento hanno potuto suscitarvi nuove energie di civiltà e di attività e nuove sorgenti di ricchezza, la cui attività si riflette colle conseguenze economiche e coll'efficacia dell'esempio anche sulla vicina città indigena.

---

9. — **Le altre concessioni.**

Il porto di Amoy, che fu tra i primi cinque dichiarati aperti agli stranieri dal trattato di Nanking, era stato già da lungo tempo un centro di rapporti commerciali colle altre regioni d'Oriente. I Portoghesi vi si erano stabiliti nel 1544, e ne erano stati espulsi dal governo cinese in punizione della loro cattiva condotta e della loro crudeltà verso gli indigeni. Quando il porto era dichiarato aperto, compivano centododici anni dacchè gli inglesi stessi aveano cessato di venirvi per loro commercio, in seguito alla decisione del governo imperiale di voler accentrati a Canton tutti i rapporti coi forestieri. Per effetto però di uso tollerato e di assenso delle autorità nei riguardi delle navi spagnuole, gli approdi degli stranieri non vi erano mai del tutto cessati

---

[1] De Luigi, *La Cina contemporanea*, Milano, Treves, 1912, pag. 31-33, e Grünfeld, *loc. cit.*, pag. 222-4.

fino alla presa della città per opera degli inglesi avvenuta nel 1841. Sicchè, rispetto a quel porto, l'effetto del Trattato di pace, è stato di attribuire riconoscimento legale e di dare nuova estensione e sviluppo a rapporti che non v'erano mai completamente cessati.

La popolazione di Amoy è nota per l'ardire, l'orgoglio, la generosità e l'indole imperiosa, che aiuta gli emigrati da quel territorio ad acquistare grande influenza nelle altre regioni dell'Impero ;[1] e forse è stata questa una causa dello sviluppo relativamente scarso che vi ha potuto assumere l'attività commerciale dei forestieri. Questi, che ammontavano a 115 nel 1865 ed a 300 circa nel 1912, hanno il centro dei propri affari ad Amoy, ma la più gran parte delle residenze nell'isola di Kulangsu che dista circa un terzo di miglio dalla città, e dove nel maggio 1903 fu definitivamente assegnata dal governo cinese agli stranieri una concessione internazionale.

Perciò quest'isola, dove le abitazioni straniere sono accentrate e le strade ben tenute a spese della comunità forestiera, poteva denominarsi il « Foreign settlement » di Amoy ancor prima di essere ufficialmente riconosciuta come tale. L'ordine pubblico vi è tutelato da due polizie municipali sotto il comando di un inglese, una ad Amoy ed una a Kulangsu.

Il regolamento comunale del 10 gennaio 1902 vi ha creato un ordinamento municipale[2] con partecipazione, più larga che a Shanghai, dell'elemento cinese sia nella costituzione del municipio, sia nel suo governo e nell'autorità tutoria. Oltre a quello internazionale vi esistono anche un *settlement* giapponese, delimitato fin dal 1899 e già abitato da un notevole numero di residenti di quella nazionalità, ed un *settlement* britannico ; quello americano esisteva, due anni or sono, soltanto di nome, non essendo rappresentato

---

[1] MAYERS, *loc. cit.*, pag. 242-262.
[2] *Chronicle*, ecc., for 1914, pag. 1044 e 1045, e GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 181.

che da una sola casa. Prima della cessione di Formosa al Giappone, il commercio dei prodotti esportati da quell'isola, e specialmente del suo thè, si faceva in Amoy. La perdita di oltre metà di quel commercio, ha arrestato il progresso del movimento del porto; il suo commercio ammontava a 22 milioni e mezzo di taels nel 1910 e a 20 milioni nel 1912.

Di Fuciau può ripetersi presso a poco quanto si è detto di Ningpo; aperta ai forestieri fin dal 1843, non ebbe mai un grande sviluppo di commercio straniero. Nel dicembre 1843, il console britannico Thorn determinò, per la locazione delle residenze dei connazionali, la sponda settentrionale del fiume di fronte alla città; in pochi anni vi si venne formando un *settlement* considerevole; ma questo non ha avuto una costituzione municipale. Anche Fuciau, che è sempre uno dei principali porti della Cina per il commercio del thè, ha subito in questo commercio una crisi che non accenna ad attenuarsi, per effetto della concorrenza dei thè dell'India e di Ceylon. Dal 1880 è cominciata per non più cessare, la sua decadenza in questo commercio, e soltanto durante l'ultimo decennio il porto fu alquanto ravvivato dal commercio di altri prodotti. La provincia ha miniere non ancora sfruttate; la città ha fiorenti industrie artistiche e le sue lacche sono considerate le prime del mondo; ma il suo commercio non ha, durante gli ultimi anni, che accennato in modo incerto al desiderato rinascimento, con un movimento totale di 18,952,000 taels nel 1907; 17,150,000 nel 1908; 17,670,714 nel 1909; 18,429,812 nel 1910; 17,296,216 nel 1911 e 18,033,325 nel 1912.

A qualche chilometro a monte della città, il fiume Min si divide in due rami che, dopo un percorso di oltre venti chilometri, si riuniscono formando un'isola detta Nantai al nord della quale è situata la concessione internazionale. Vi risiede un certo numero di residenti stranieri, ma non v'è un'organizzazione municipale. La concessione giapponese è la sola nazionale esistente nella città.

Anche a Niutchwang[1] dichiarato porto aperto dal trattato di Tientsin del 1858, i *settlements* stranieri, due inglesi ed uno giapponese, sono privi ancora d'ordinamento municipale. Da principio poco importante per la situazione nordica e l'abbandono della contrada circostante, quella città venne acquistando valore a mano a mano che i dintorni erano colonizzati dai cinesi e che più tardi l'influenza russa vi si facea sentire ed era colà fissata la testa di linea d'uno dei tronchi ferroviarii della Manciuria. Il commercio vi aumentava infatti nel solo anno 1898 del 49 per cento, ed anche i gruppi stranieri v'intravvedevano la promessa di un più florido avvenire. Il console inglese Meadows vi avea scelta ed ottenuta un'area per la residenza dei suoi nazionali nel 1862, preferendo una superficie situata per oltre 900 metri lungo il fiume in contiguità colla città indigena. Accanto ai sudditi britannici si stabilirono quelli delle altre nazioni; e così vi si formò il *settlement* straniero, che non è governato da un Consiglio municipale, ma che, secondo la tradizione locale e cinese, è amministrato in quanto si riferisce alla tutela dell'ordine ed alla viabilità, mercè della cooperazione spontanea dei residenti.[2] Nel 1908 v'erano 2538 stranieri dei quali 2396 erano giapponesi.

Il commercio del porto è alimentato specialmente dai prodotti agricoli e, da qualche anno, anche dal carbone delle miniere di Fushun. Il suo ammontare complessivo nel 1912 è stato valutato a 50,385,326 taels, e certo il suo sviluppo sarà accentuato per effetto della rete ferroviaria della Manciuria e dei lavori progettati lungo le sponde e la foce per migliorare la navigabilità del Liao, secondo gli accordi del corpo consolare col Taotai che, al principio del 1914,

---

[1] Più propriamente Yingkow che è il porto, mentre Niutchwang è situata superiormente, lungo il fiume, a 30 miglia di distanza. Il Trattato aveva dichiarato città aperta Niutchwang, ma i primi stranieri che approfittarono della concessione, trovando Yingkow più conveniente, vi si stabilirono senza incontrare resistenza da parte dei cinesi e ne mutarono il nome.

[2] MAYERS, *loc. cit.*, pag. 538-545, e HOSIE, *Manchuria: its People, Resources and Recent History*, London, Methuen, 1901, pag. 164-168.

non erano però stati ancora confermati dalle rappresentanze diplomatiche e dalle autorità cinesi di Pechino.

Anche a Cefù è derivata per opera degli stranieri una simile inversione di nome.

Il porto aperto agli stranieri nel 1863 è Yentai, ma fu designato col nome della città di Cefù che è situata di fronte. Vi sono inscritti nei registri dei varii consolati circa 400 forestieri, per oltre metà missionari viventi nell'interno. Non v'è un consiglio municipale regolarmente costituito ed investito dei poteri comunali, nè una concessione o *settlement*, ma v'è un quartiere straniero riconosciuto come tale, agli interessi del quale presiedeva un « General Purposes Committee », sostituito nel 1910 da una Commissione internazionale, composta di sei stranieri e sei cinesi, espressione della cooperazione volontaria dei residenti ed amministratrice dei fondi a tali fini messi da loro spontaneamente in comune, per provvedere alla illuminazione ed alla viabilità.[1]

Oltre all'industria della seta, prosperano a Cefù e nei suoi dintorni la frutticultura e l'enologia; e il valore del commercio di quel porto era di 30 milioni di taels nel 1911 e di circa 29 nel 1912.

Nel 1910 le due comunità cinese e straniera di Cefù, si misero d'accordo, ispirate dall'interesse comune, per il conseguimento di un fine di utilità generale, cioè del miglioramento del porto mediante una spesa di oltre 5,500,000 franchi. Una diga dovrà proteggere il porto dai venti del nord, così impetuosi da impedire il carico e scarico delle navi. La spesa sarà coperta con diritti di tonnellaggio e di approdo e con una tassa del 5 % su tutte le importazioni cinesi e straniere. Tale progetto fu elaborato dalla Commissione internazionale costituita di sei cinesi e sei stranieri. Il progetto così redatto passò per l'approvazione sotto l'esame del governo centrale cinese e del corpo diplomatico accreditato a Pechino ed i lavori dovevano cominciare nel 1914

[1] GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 181, 2.

sotto la direzione di un ingegnere olandese. Questi lavori del porto e la ferrovia fino a Weihsien e verso lo *hinterland* del Shantung, finora ostacolata dai tedeschi, potranno molto contribuire alla prosperità di Cefù. L'accordo del 1910 resta intanto come un esempio imitabile di cooperazione spontanea dei due gruppi di popolazione per la prosperità del porto al quale l'uno e l'altro egualmente appartengono.

Suatau (Swatow) fu dichiarato porto aperto dal trattato di Tientsin del 1858; ma gli stranieri vi si fecero tanto detestare per effetto del commercio del lavoro da loro esercitato, da provocare il divieto di entrare nella città. Dal 1861 tale divieto fu tolto, ma non per questo fino agli ultimi anni gli europei potevano entrare nella città senza pericolo. Nel 1862 fu assegnata agli inglesi un'area sulla sponda settentrionale del fiume, ad un miglio di distanza da Suatau; ma le dimostrazioni ostili degli abitanti impedirono che i concessionari ne approfittassero. Le residenze straniere che cominciarono poi a sorgere qua e là, sono ora per la maggior parte accentrate o dentro la città o nella prossimità immediata di questa.

Una società cinese iniziò nel 1904 la costruzione di una linea ferroviaria di 24 miglia da Suatau a Ch'ao-chou-fu; la linea è in esercizio dal 25 novembre 1906. I costruttori furono giapponesi; ed una delle conseguenze della ferrovia fu la immigrazione di molti negozianti giapponesi. Il commercio del thè e dello zucchero, che costituivano i due principali articoli d'esportazione da questo porto, è venuto progressivamente decadendo; e si cerca di sostituirvi la orticoltura, la frutticoltura e la coltivazione del papavero e dell'indaco. Così si è potuta impedire la decadenza del porto il cui commercio totale era valutato a 45,342,000 taels nel 1907 e 54,422,111 nel 1910 ed a 57,391,124 nel 1912.

L'importanza di Tientsin è relativamente molto recente, essendo incominciato il suo sviluppo commerciale al termine del 17° secolo. In quella città furono firmati i trattati di pace del 1858; ma ciononostante non fu essa annoverata fra quelle che in tale occasione erano dichiarate aperte al

commercio straniero (Niutswang, Cefù, Swatau e due porti di Hainan e di Formosa). A quelli fu aggiunta anche Tientsin dall'articolo IV della convenzione di pace anglo-cinese firmata a Pechino il 24 ottobre 1860. Durante il lungo governo di Li-hung-chang, Tientsin diventò non solo una città commerciale inferiore soltanto a Shanghai e ad Hankau, ma anche, fra il 1874 e il 1894, il centro della direzione degli affari esteri cinesi. La sua importanza commerciale è stata assicurata dalle comunicazioni ferroviarie. Quella con Pechino fu inaugurata nel 1897 ed è stata fornita di doppio binario nel 1898. Dopo il 1901, al miglioramento delle comunicazioni ha provveduto anche una magistratura speciale istituita per conservare e migliorare la navigabilità del Pei-ho. I lavori furono cominciati nel 1906, ed un più completo progetto approvato nel gennaio del 1909 dal Corpo Diplomatico accreditato a Pechino e dal governo cinese, provvede a difendere dalle alluvioni i lavori già eseguiti.

Gli stranieri residenti a Tientsin vi abitavano, prima delle ultime ostilità, in tre concessioni, britannica, francese e tedesca. Tra la casa del Commissario delle dogane e dei suoi assistenti e il *settlement* britannico, v'era un'area riservata ai cittadini degli Stati Uniti, e lungamente rimasta inoccupata. Dopo il trattato di Shimonosaki si aggiunse alle altre una concessione giapponese e durante il 1901 le vecchie concessioni di terreno furono ampliate, e a quelle se ne aggiunsero di nuove, austro-ungarica, italiana e russa e nel 1902 ne ottenne una anche il re del Belgio.[1]

Il quartiere straniero, formato colle prime concessioni, è situato a circa due miglia dalle mura della città sulla riva meridionale del fiume; gli abitanti forestieri vi toccavano,

---

[1] Il re del Belgio ha ottenuto dal governo cinese una concessione di 125 ettari di terreno al nord di Tientsin. La circostanza che tale concessione sia fatta al re, invece che allo Stato belga, o alla collettività dei residenti belgi, può mettersi in rapporto col carattere neutralizzato del Belgio, e per altra guisa può conferire alla nuova concessione un carattere del tutto diverso, tanto da quello originario dei *settlements* quanto da quello delle altre concessioni attribuite agli Stati europei a Tientsin dopo gli avvenimenti del 1900.

prima della spedizione internazionale, il migliaio, e aveano dato alle loro sedi ed al gruppo delle loro abitazioni, tutta l'apparenza di una città d'Europa, e tutti gli elementi della vita sociale europea. Fino ad ora, soltanto tre concessioni straniere: la britannica, la francese e la tedesca, vi hanno avuto l'organizzazione municipale; gli altri *settlements* sono ancora in via di organizzazione, e l'affluire della popolazione indigena vi ha reso possibile, anche dove gli europei sono scarsi, un notevole sviluppo edilizio.

Tra le industrie vi sono importanti quelle delle distillerie, del sale, dei tappeti e delle terraglie. Le esportazioni più importanti sono il carbone, il legname, il vino, le pelli e le pelliccie. Nel commercio internazionale della Cina, Tientsin è il principale porto marittimo per le provincie di Cili, Shansi, Shensì, Kansuh e per una parte di quella di Honan; e il suo movimento totale, valutato a 98,000,000 di taels nel 1910, era di 116 milioni e mezzo nel 1911 e scendeva a poco più di 102,000,000 nel 1912.

Suciau (Soochow), aperta il 26 settembre 1896 in applicazione del trattato giapponese, è un importante centro manifatturiero; il suo commercio valutato dalle dogane è stato di 6,800,000 taels nel 1911 e di 11,370,000 nel 1912; ma, tenendo conto del movimento commerciale non soggetto alle autorità doganali, si avrebbe una somma molto più rilevante. La città ha un *settlement* generale straniero, distinto da quello giapponese e situato al sud della città.

A quello è assegnata un'area d'un miglio e un terzo di fronte e di un quarto di miglio di profondità. Vi sono già state aperte nuove vie di comunicazione, ma non v'è ancora amministrazione municipale.

Il porto di Chinkiang ha una concessione straniera, e la sua situazione sulla riva destra del Yangtze, a 150 miglia dalla foce, pareva promettere alla città un grande sviluppo commerciale che rivaleggiasse con quello di Shanghai. Ma la deficiente conservazione delle vie d'acqua interne ha determinato la diversione del commercio verso Hankau e

Tsingtao; e, dopo la costruzione della ferrovia Tientsin-Pukau, anche a Nanking. Nel 1912 il movimento del porto fu di 21,500,000 taels, e le previsioni sono piuttosto per una diminuzione che per uno sviluppo.

Nanking era indicata fra i porti aperti dall'articolo VI del Trattato franco-cinese di Tientsin del 1858, ma non fu effettivamente aperta che nel maggio 1899. Notevole per l'esistenza d'una accademia militare e d'un'altra navale con istruttori in parte europei, e per l'istituzione di una Università dovuta alla Chiesa Metodista Episcopale, non ha ancora un'amministrazione municipale organizzata dal gruppo straniero. Questa sarà probabilmente una conseguenza della importanza che verrà a Nanking dalle nuove costruzioni ferroviarie, già prossime alla loro effettuazione col solito sistema della cooperazione straniera. Il 31 marzo 1914, il *Board of communications*, stipulava con la *British and Chinese corporation* l'atto relativo al prestito di 200 milioni di franchi al cinque per cento, destinato alla costruzione della nuova linea Nangking-Hunan. Testa di linea sarà Nangking, e di là per Ningkwo, Hweichau nel Ngan-Hwei, Yunchow e Nanchang nel Kiangsi, si raccorderà nell'Hunan colla sezione meridionale della centrale cinese Canton-Hankow. La stessa concessione si estende poi anche alla costruzione di un tronco che da Wuhu sullo Yangtse, raggiungerà per Ningkwo, Hangchow capitale del Ce-Kiang.

Nanking potrà ritrarre notevoli risorse da questo nuovo incremento del suo sistema di comunicazioni. Ne avrà vantaggio il suo sviluppo che era stato ritardato dalle agitazioni del 1911 e del 1913, quando le truppe del governo ne ripresero il possesso il 1° settembre dopo un forte bombardamento; ma che ha ripreso dopo l'avvento del nuovo governo, così che la città pare destinata ad un prospero avvenire.

In condizioni analoghe rispetto al popolamento straniero è Wuhù, aperta al commercio il 1° aprile 1877 in applicazione della Convenzione di Cefù e favorita nei rapporti commerciali dalle sue ottime comunicazioni fluviali coll'interno.

Il commercio del legname vi prospera, ma è quasi esclusivamente esercitato dagli indigeni. Lo sfruttamento delle miniere di carbone esistenti nella provincia è iniziato, ma non ha avuto ancora grande sviluppo ; altre industrie sono prevalentemente esercitate da cinesi ; sicchè quantunque il commercio della città ammontasse nel 1911 a 21,432,000 e nel 1912 a 29,506,000 taels, essa è restata poco frequentata dai forestieri. L'area scelta nel 1884 per la concessione internazionale, è stata definitivamente assegnata nel 1906, cedendovi aree alla Società ferroviaria di Anhwei ed a varie compagnie di navigazione. Meno sviluppato vi è il nuovo *settlement* cui deriverà qualche sviluppo dallo stabilimento degli uffici delle Dogane cinesi, ma che del resto non è ancora sfruttato ed ha soltanto poche e sparse costruzioni.

Kiukiang è pur situata sul Yangtsè presso l'emissario del lago Poyang, ed ha ad occidente della città, un *settlement* straniero amministrato da un consiglio municipale. Non ha raggiunta l'importanza che se ne attendeva chi ne domandava l'apertura al commercio straniero, ma il suo commercio è aumentato durante gli ultimi anni così da raggiungere nel 1912 la somma di 34,661,650 taels.

Hankau, aperta al commercio fino dal 1861, è giunta, per importanza commerciale, al secondo posto fra le città della Cina, ed ha, all'estremità orientale della città, un *settlement* inglese con amministrazione municipale. L'area ne è stata ampliata dopo l'apertura delle comunicazioni ferroviarie con Pechino nel 1895, e concessioni di terreno vi furono ottenute dalla Russia, dalla Germania, dalla Francia e dal Giappone, egualmente dopo la guerra cino-giapponese. L'area della concessione francese era stata bensì assegnata nel 1861 accanto al *settlement* britannico ; ma, in mancanza di residenti francesi, era restata lungamente abbandonata, e fu delimitata contemporaneamente alle altre nuove concessioni, dopo il 1895. Ciascuno dei cinque *settlements* ha ora un ordinamento municipale ; e allo sviluppo del *settlement* inglese ha contribuito in gran parte anche il pronto abban-

dono del divieto di concedervi terreno a sudditi non britannici. A quel divieto s'erano attenuti gli inglesi da principio per evitare gli inconvenienti manifestatisi nella loro concessione di Shanghai. Poichè in questa agli stranieri si erano concesse le stesse facoltà dei sudditi britannici, prima di aver provveduto ai modi di assicurare la loro disciplina, negli altri porti aperti contemporaneamente a Shanghai e in quello di Hankau aperto successivamente, le autorità britanniche erano cadute nell'eccesso contrario, col proibirvi di affittare o vendere o comunque concedere terreni della loro concessione ad altri che a sudditi britannici. Ma questo divieto fu di corta durata, e il popolamento delle concessioni è stato di regola o ha potuto diventare internazionale. Il numero degli stranieri colà residenti, da 40 che era nel 1861, saliva a 125 nel 1866, e più aumentava in seguito, specialmente dopo compiuti i lavori della ferrovia fra Hankau e Pechino. La città indigena possiede manifatture di cotone, filature di seta e fonderie nelle quali sono impiegati più di 3500 operai. Il valore totale del commercio del porto raggiungeva nel 1900 i 57 milioni di taels, ed era rappresentato per metà da navi cinesi e per l'altra metà quasi esclusivamente da navi britanniche; nel 1911 era di 117,957,484 e nel 1912 di 135,032,179 di taels; un sesto di questa somma è rappresentato dal commercio del thè.

Yociau (Yochow) è fra gli ultimi porti aperti al commercio nel secolo scorso. Durante il 1899 il commercio vi era nullo; durante il 1900 raggiungeva la cifra di 143,827 taels; nel 1903 arrivava a 3,500,000; nel 1905 discendeva ancora di mezzo milione per risalire nel 1909 a più di tre milioni e declinare di nuovo nel 1910 a meno di due; risalire a 3 ½ nel 1911 e superare i 6 nel 1912. Yociau è centro del transito fluviale di quella provincia di Hunan che è stata per tanto tempo terra vietata al commercio straniero e la cui popolazione ha avuto ed ha ancora fama di inospitale e violenta. Il governo cinese vi ha già assegnata un'area per un *settlement* cosmopolita, impegnandosi intanto a provvedervi alla via-

bilità ed alla polizia. Nel 1899 erano già incominciati i lavori per la formazione del *settlement* e per le opere di arginatura; furono interrotti dalle agitazioni delle provincie settentrionali che provocarono l'intervento delle Potenze, e ripresi nel 1900; ma l'apertura del porto di Changsha e la conseguente importanza conservata da Yociau soltanto come porto di transito, renderà difficile il costituirsi in quella città d'un gruppo importante di popolamento straniero.

Shasi, che è situata sulle rive del Yangtsè come Yociau e sta più a monte del fiume verso occidente, fu dichiarata città aperta al commercio straniero dal trattato giapponese del 1895 e la sua effettiva apertura al commercio data dal 1º ottobre 1896.

L'importanza attuale del porto e i suoi elementi d'importanza futura nell'ulteriore sviluppo del commercio interno della Cina, dipendono dalla sua situazione al punto d'incrocio delle due molto battute vie commerciali della Cina centrale, quella fra il nord e il sud e quella fra l'oriente e l'occidente. Il commercio straniero v'è accentrato quasi del tutto nel gruppo dei residenti giapponesi; il commercio totale valutato dalle dogane fu nel 1912 di 5,337,966 taels, somma superiore a quella di tutti gli anni antecedenti. Ma la mediocre importanza del porto per gli stranieri europei risulta anche dal fatto che a Shasi esiste un consolato giapponese, mentre quello tedesco è stabilito ad Jchang, dove fu trasferito alla fine del secolo scorso da Shasi anche il consolato britannico.

Il 9 e il 10 maggio 1898 la città fu turbata da gravi tumulti contro gli stranieri, accompagnati dalla distruzione e dall'incendio degli uffici doganali, e di consolati, case di commercio ed abitazioni; sicchè i residenti stranieri furono costretti a fuggire per avere salva la vita. La dogana però fu riaperta il primo luglio dello stesso anno, e nell'agosto un'area di 3800 piedi cinesi di lunghezza e di 800 a 1200 di profondità situata lungo il fiume a mare della città, fu assegnata ai giapponesi come *settlement*.

Allo sviluppo di Shasi, che manca fino ad ora d'ogni municipio straniero organizzato, ha nociuto la concorrenza del porto di Iciang (Ichang) aperto al commercio fin dal 1° aprile 1877 per l'articolo 1 della Sezione III della convenzione di Cefù.

Iciang è situato a nord-ovest sul corso del medesimo fiume ed è attualmente il limite della navigazione a vapore che risale il Yang-tse-Kiang. Anche Iciang ha un *settlement* straniero senza organizzazione municipale, dove belle costruzioni per gli uffici consolari e doganali sono state erette di recente; ma pochi vi sono i residenti, essendovi affidata agli indigeni la rappresentanza delle case commerciali europee che vi hanno rapporti commerciali. Il commercio del porto era di 6,557,000 taels nel 1907 e dopo aver toccato i 14,800,000 nel 1909 è disceso a 5,500,000 nel 1912.

Molto più addentro nel territorio cinese è situato, in direzione sud-ovest al confluente del Kia-Ling col Yangtse a 1400 miglia dalla foce di questo fiume, il porto di Ciungching (Chungking) che fu dichiarato aperto nel maggio del 1891 e la cui attività commerciale, nei rapporti diretti coi forestieri, cominciò il 18 giugno dello stesso anno. Ciungching, che ha una concessione giapponese e non ha ancora *settlement* organizzato, può dirsi la capitale commerciale di tutto l'occidente cinese; il commercio straniero d'importazione e d'esportazione vi è condotto col mezzo di giunche possedute da forestieri, e il valore netto del commercio nel 1900 vi è stato di 1,838,000 taels.

Questa somma segnava una decadenza passeggera; il commercio di quel porto che s'era avvicinato ai 17 milioni di taels nel 1897 e nel 1898, e aveva superato i 25 milioni nel 1899, superò i 29 milioni nel 1911 e fu di 26,870,000 nel 1912.

Hangciau (Hangchow) capitale della provincia di Ce-Kiang e grande centro manifatturiero, situata sul fiume Cien-Tang (Chien-tang) ed in prossimità al gran canale, fu dichiarata aperta al commercio il 26 settembre 1896 dal

Trattato Cino-giapponese. La località sceltavi per un *settlement* straniero si estende per un miglio lungo la sponda orientale del Gran Canale, è situata a circa quattro miglia dalla cinta murata della città ed ha la superficie di mezzo miglio quadrato.

A nord di quella è situata ed ha eguale superficie la concessione giapponese, e di fronte a questa, ma fuori della concessione straniera, sorge il Consolato britannico.

Il commercio estero vi ha superato nel 1900 i 9 milioni di taels ed ha raggiunto i 17 milioni e 600 mila nel 1911, e 20,200,000 nel 1912. Le industrie, specialmente quelle della seta e del cotone, delle forbici e della carta, vi hanno avuto grande sviluppo per opera dei cinesi. Un certo numero di case di forestieri sono già sorte intorno al consolato britannico; ma la concessione straniera non vi ha ancora amministrazione municipale, Al nord di Hangciau è situata la stazione estiva di Makanshan, dove la municipalità della concessione straniera di Shanghai possiede un sanatorio per i suoi impiegati.

A Wenciau (Wenchow), pure pertinente alla provincia del Ce-kiang, il commercio estero non è trascurabile,[1] ma i residenti stranieri sono pochi e per lo più ufficiali pubblici e missionarii; nè vi esiste ancora una concessione straniera; e lo stesso può dirsi di Samshùi, dichiarata città aperta dalla convenzione anglo-cinese per la Birmania del 1897, e di Santùao che fu aperta spontaneamente dal governo cinese l'8 maggio 1899. Il commercio estero di Samshùi toccò nel 1900 la somma di 2,282,822 taels, e quella di 6,171,567 nel 1912; quello di Santùao non superò nel 1900 la somma di 656,000 taels e raggiunse nel 1912 quella di 2,283,755 taels. In mancanza di municipalità straniera, si è formato nella concessione straniera situata nell'isola di Santù, un ufficio misto costituito dalle autorità locali cinesi e dal commissario delle dogane imperiali di Fuciau (Foochow) per provvedere

---

[1] 1,459,000 taels nel 1900; 2,525,575 nel 1908; 2,221,953 nel 1909; 2,722,251 nel 1910; 2,647,997 nel 1911; 3,749,883 nel 1912.

alla viabilità, ed all'estensione del *settlement*, prelevando a tal fine un diritto di approdo del 2 per cento.

Wuciau (Wochow), aperta il 4 giugno 1897 per effetto della convenzione anglo-cinese per la Birmania, è situata sulla sponda sinistra del Sikiang, o fiume occidentale (West-River) al punto di congiunzione col fiume Kuei, corso d'acqua navigabile, che rende possibile la comunicazione fluviale colla capitale provinciale. A Wuciau finisce la navigazione marittima, incontrandosi immediatamente le rapide a monte della città. Questa è destinata pertanto a diventare un centro di affari, sopratutto come porto di trasbordo. Il commercio, verificato dalle dogane straniere, che nel 1900 era di 6,526,000 taels, ha raggiunto nel 1912 i tredici milioni; ed a quello deve aggiungersi il commercio esercitato sotto la giurisdizione delle dogane indigene, che ammonta a 15 milioni. Non v'è ancora a Wuciau un gruppo organizzato di residenti forestieri; ma quelli che cominciano a stabilirvisi dovranno molto affaticarsi per formarvi un *settlement* corrispondente alle esigenze europee. La città infatti è sovente inondata; l'acqua vi invade metà delle strade e il pianterreno delle case, obbligando gli abitanti ad usare di imbarcazioni per le comunicazioni urbane ed a sgombrare per metà case e magazzini con grave danno dei propri affari. I cinesi nulla hanno fatto finora per riparare a tale inconveniente, e da secoli continuano a sospendere, quando la città sia inondata, gli affari, aspettando nel piano superiore delle case che il fiume rientri nel proprio letto. È naturale che i nuovi residenti forestieri non vogliano adattarsi a rispettare questa tradizione di apatia, e desiderino con lavori opportuni affidati ad un proprio municipio, di ridurre sempre abitabile e protetto dalle inondazioni il *settlement* loro assegnato.

Pakhoi, aperta al commercio nel 1877 per effetto della convenzione di Cefù del 1876, è situata sul golfo del Tonchino. Nel 1900 il suo commercio straniero ammontava a 3,870,000 taels; nel 1912 non era più che di 2,536,195. La diversione di una parte del movimento commerciale ad Hai-

phong dopo la pacificazione del Tonchino, e l'avviamento del commercio del Kwangsi ai porti successivamente aperti lungo il fiume occidentale, sono state le cause forse irreparabili della decadenza di Pakhoi.

Non vi è in questa città una municipalità organizzata, ma i forestieri si sono accentrati verso la riva piana che si estende al sud della città indigena, e si è già arricchita di nuovi edifici. La costruzione di una linea ferroviaria fra Pakhoi e Nanning, città situata al nord della stessa provincia presso al canale che la mette in comunicazione con Wuciau e col Hsi-Kiang, fu concessa ad una compagnia francese da parecchi anni, ma i lavori non ne sono stati ancora cominciati ; e lo stesso deve dirsi della rete ferroviaria progettata più recentemente da un gruppo di cinesi da Pakhoi al Kuantung occidentale e al Kuangsi con diramazioni al Kueiciau (Kweichow) e al Yunnan. Da quella nuova via deriverà molta importanza anche alla città aperta di Nanning, nei rapporti fra il Tonchino e le provincie meridionali ed orientali della Cina.

Changsha, capitale dell'Honan, fu aperta al commercio straniero per effetto dell'articolo VIII, n. 12, del Trattato di commercio anglo-cinese del 1902 [1] e dell'articolo X di quello cino-giapponese del 1903. Il suo commercio, che era di 13,000,000 di taels nel 1910, saliva a 17,690,355 nel 1911 ed a più di 22,000,000 nel 1912. La fertilità della provincia, la ricchezza del sottosuolo, la civiltà degli abitanti e la loro cortesia per gli stranieri, contribuiranno non solo ad intensificare la vita economica della città, ma anche ad attrarvi gran numero di forestieri. Questi però non vi hanno ancora

---

[1] La stipulazione determinante finora l'apertura del porto di Changsha fu quella del Trattato cino-giapponese ; l'applicazione di quella corrispondente del Trattato anglo-cinese era subordinata alla applicazione di tutto l'articolo VIII relativo all'abolizione dei dazii interni ed ai compensi da consentirsi all'erario cinese. Perciò i porti di Wanhsien, Ngankin e Waichow (Hui-chow) la cui apertura era pattuita in quell'articolo e non nella corrispondente clausola del Trattato cino-giapponese, non furono ancora aperti, ma l'apertura si limitò a Changsha in virtù del Trattato giapponese ed a Kongmoon in virtù di quello inglese che espressamente dichiarava inapplicabile a quel porto la condizione stipulata per gli altri.

una municipalità organizzata, nè le disposizioni dei Trattati del 1902 e del 1903 li autorizzerebbero a costituirla od a formare un proprio corpo di polizia senza il consenso delle autorità cinesi.

Kongmoon nel Kwangtung fu effettivamente aperta il 7 marzo 1904 e la sua vicinanza ad Hong-kong e a Macao, combinata colla sua situazione favorevole come sbocco e come centro di distribuzione per i distretti meridionali della provincia, fece concepire le più rosee speranze circa il suo sviluppo. E infatti, quantunque la concorrenza dei porti di Kuang-ciau e di Pakhoi abbia consentito solo in parte la realizzazione di quelle speranze, lo sviluppo è stato progressivamente ascendente. Nel 1908 il commercio del porto era di 4,652,827 taels, nel 1909 di 5,301,242, nel 1910 di 6,138,386; nel 1911 discendeva a 5,501,892 ma risaliva nel 1912 a 6,612,077 taels.

Mukden, dichiarata città aperta dai Trattati del 1903 col Giappone e cogli Stati Uniti, fu aperta effettivamente nel 1906. Quantunque sia molto importante il commercio della città nei cereali e nelle pelliccie, nello zucchero e nei tessuti europei, non vi era ancora, al principio del 1914 un ufficio delle dogane marittime. Non v'è stato organizzato un municipio internazionale, e non v'è ancora stata delimitata un'area separata per la residenza degli stranieri. Le autorità cinesi avrebbero voluto destinare per quest'uso un'area situata fuori della porta occidentale, nelle vicinanze della stazione ferroviaria. Le potenze interessate non hanno accettato tale designazione; e intanto i negozianti stranieri, in prevalenza giapponesi, hanno stabilito le loro residenze e i loro centri d'affari nell'interno della città.

Antung fu aperta al commercio, in applicazione del Trattato cogli Stati Uniti del 1903, nella primavera del 1907; e contemporaneamente vi fu stabilito un ufficio delle dogane marittime. I giapponesi, in numero di cinquemila, vi occupano già una concessione speciale; e può dirsi questo il solo elemento straniero della popolazione di Antung. Gli altri

Stati non vi hanno che un solo consolato, oltre al giapponese: quello americano. Quello inglese stabilitovi nel 1907 vi fu tolto due anni dopo, e la tutela degli interessi britannici in quel distretto, è affidata al console generale residente a Mukden.

L'aumento progressivo delle località aperte, per effetto di Convenzioni internazionali, al commercio straniero, dal 1843 al 1903, non ha un' importanza soltanto numerica, ma anche specifica per la penetrazione degli stranieri e della loro attività commerciale nei territori cinesi. Si comincia con cinque città e si arriva quasi a cinquanta; ma mentre le prime cinque città erano porti marittimi, si passa poi all'apertura anche di porti fluviali accessibili alla navigazione marittima; in seguito a quella di porti direttamente accessibili alla sola navigazione fluviale, e finalmente, come nel caso di Mukden, al nord e di Momein (Tengiyueh) al sud, a città interne parificate ai porti aperti nei riguardi della residenza dei forestieri e del commercio straniero. Sicchè si può ritenere che la situazione sempre più interna di talune città aperte, abbia avuto una grande importanza nel preparare l'accessibilità di tutta la Cina, non solo al transito, ma anche alla residenza e al domicilio degli stranieri.

Queste città aperte della Cina hanno o non hanno uno o più *settlements* stranieri, ed hanno o non hanno in quelli una completa organizzazione municipale; secondo che ciò esigono o non esigono rispettivamente lo sviluppo del commercio e la quantità dei residenti stranieri. Ma dopo la stipulazione della Convenzione di Cefù del 1876, e salvo le eccezioni particolarmente enunciate in Convenzioni posteriori, i diritti degli stranieri, nelle città aperte della Cina, non sono più incerti a tale riguardo; bensì uniformemente regolati, anche per tutte le città che in territorio cinese dovessero esser dichiarate aperte al commercio in avvenire. E tale diritto degli stranieri può riassumersi così: « Gli stranieri di una determinata nazionalità non hanno il diritto di pretendere che a loro in particolare sia assegnata una Concessione

di terreno per la residenza, quando tale assegnazione non sia stata espressamente stiputata fra i due governi; ma gli stranieri in genere hanno il diritto di pretendere dal governo cinese che in ogni città aperta, salvo le espresse eccezioni suaccennate, sia loro assegnata in comune un'area, scelta d'accordo dalle autorità locali e dalle autorità consolari, per la formazione di un *general settlement* straniero». Ciò risulta dall'articolo 2 della Sezione III della Convenzione di Cefù che dispone: «At all ports open to trade, whether by earlier or later agreement, at which no settlement area has been previously defined, it will be the duty of the British Consul, acting in concert with his colleagues, the Consuls of other Powers, to come to an understanding with the local Authorities, regarding the definition of the foreign settlement area». Sicchè quando una convenzione anglo-cinese del 1897,[1] pattuendo la istituzione d'un Consolato britannico nel Yunnam a Mamwyne od a Momein (Tengyueh), oppure a Shuning-fu, stipulava a favore dei residenti inglesi in quella città interna, le stesse condizioni vigenti nei porti aperti, doveva intendersi attribuita loro, per effetto della Convenzione di Cefù, la facoltà di avervi un'area riservata al *settlement* straniero.

L'applicazione di tale clausola è però limitata, secondo il governo cinese, ai porti aperti per effetto di un accordo tra la Cina ed uno o più altri Stati, e non estesa a quelli spontaneamente aperti dalla Cina al commercio straniero.[2] I li-

[1] Convenzione anglo-cinese modificante quella del 1 marzo 1894 relativa alla Birmania ed al Tibet; firmata a Pechino il 4 febbraio 1897 e ratificata il 5 giugno dello stesso anno:

Art. 13: «.... British subjects and persons under british protection may establish themselves, and trade at these places, under the same conditions as at the Treaty-ports of China».

[2] Koo, *loc. cit.*, pag. 264, 5. Secondo un elenco riveduto nell'aprile del 1911 dalla Legazione britannica a Pechino, v'erano allora in Cina 25 porti accessibili agli stranieri non quanto alla residenza, ma soltanto, nei riguardi della navigazione e del trasporto di merci e di viaggiatori, senza facoltà di far commercio (*ports of call*) e 68 piazze aperte al commercio straniero sia per trattato, sia per decreto imperiale cinese. Ved. Koo, *loc. cit.*, pag. 265, 266, n. a.: Elenco dei porti.

Il Morse (*Trade and administration* cit., pag. 204, 205: *Treaty ports*) afferma identica la condizione di diritto di tutti i porti aperti «including some that have been

miti territoriali di tali porti sono fissati per decreto imperiale, e in tali limiti ai negozianti stranieri di qualsiasi nazionalità ed ai cinesi è data, senza distinzione, facoltà di possedere immobili. Nè i residenti stranieri vi possono esercitare prerogative di carattere amministrativo; ma, come è provveduto nel regolamento fondiario ed edilizio emanato per la città spontaneamente aperta di Sinanfù, « la direzione degli affari vi deve spettare esclusivamente alla Cina, ad esclusione d'ogni ingerenza degli stranieri ».[1]

A tale pretesa della Cina si sono opposte le altre Potenze sostenendo che le stesse regole debbano applicarsi a tutti i Porti aperti senza distinzione fra quelli aperti per effetto d'un Trattato e quelli spontaneamente aperti dalla Cina. A tale principio si attenne il rappresentante britannico, sostenuto dal governo di Londra, e secondato in ciò dagli altri membri del Corpo diplomatico accreditato a Pechino, eccettuato il rappresentante germanico.

La questione fu specialmente dibattuta nel 1899 a proposito del porto di Santùao (aperto spontaneamente dalla Cina come quelli di Woosung e di Chinwangtao) dove il Commissario delle dogane annunciava che, in aggiunta ai diritti competenti secondo le tariffe convenzionali, vi sarebbe stato prelevato anche un diritto d'approdo dell'ammontare del due per cento sull'importo dei diritti doganali, per contributo alle spese municipali. Il Commissario invocava in favore della misura adottata, la pratica seguita nei porti aperti per effetto dei Trattati, dove quella tassa è prelevata dai Consigli municipali stranieri, o, come a Tientsin e a Shanghai, dalle dogane e rimessi ai Consigli municipali.

Ma, tale interpretazione estensiva del governo cinese, per quanto fosse equa in sè, non è stata ammessa dagli altri governi, che ammettendola avrebbero acconsentito a ricono-

---

opened voluntarily by China, not under the obligation of any Treaty, but in the same footing and under the same trade regulations as the regular treaty ports ».

[1] Vi Kyuin Wellington Koo, *op. cit.*, pag. 250-252, *Ports voluntarily opened by China*.

scere nelle autorità cinesi verso gli stranieri, diritti fiscali diversi e più ampii di quelli consentiti dai Trattati. « C'est une question de principe » scriveva il decano del Corpo diplomatico accreditato a Pechino il 2 novembre 1899 al Ministero degli Esteri cinese ; e tale questione di principio fece persistere gli altri governi nella resistenza che, è stata vittoriosa nei riguardi fiscali, ma non giunse fino alla pretesa ed alla ammissione da parte del governo cinese, della completa parificazione del porto a quelli aperti convenzionalmente, anche nei riguardi dell'amministrazione municipale.[1]

Le stipulazioni particolari di un singolo Stato per una concessione di terreno da farsi in un porto ai suoi sudditi, distinta da quella che competerebbe nel medesimo porto a tutti i forestieri in comune, non sono state rare durante gli ultimi anni. Senza parlare dei patti relativi al commercio continentale stipulati dalla Cina colla Francia e colla Russia,[2] le grandi Potenze hanno ottenuto parecchie di tali concessioni nei porti più importanti dopo gli avvenimenti del 1900, e molte ne aveva ottenute il Giappone in Cina ed in Corea dopo la guerra del 1895. Tale garanzia otteneva il Giappone dalla Cina col Protocollo relativo ai nuovi porti aperti, supplementare al Trattato di Commercio e di navigazione, firmato a Pechino il 17 ottobre 1896.[3]

---

[1] Ved. pag. 155, 6.

[2] Convenzione di Tientsin del 9 Giugno 1885 fra la Francia e la Cina per il commercio del Tonchino, art. 5 ; e regole per il commercio di frontiera del Tonchino pattuite a Pechino il 25 aprile 1886, art. 1 e 3 e Trattato russo-cinese del 12 febbraio 1881 per la retrocessione di Kuldja e i rapporti commerciali ; art. 4 e 13.

[3] Art. 1: « It is hereby agreed that special Japanese settlements shall he formed at the places newly opened to commerce, and that affairs relating to roads and police shall be under the control of the Japanese Consul ». — Art. 3: « ....The Chinese Government, when the Japanese Government so desires, shall immediately provide sites for the formation of special Japanese settlements in Shanghai, Tientsin, Amoy and Hankow ». — *NB*. I porti novellamente aperti accennati dall'art. 1 sono quelli indicati dall'art. 6 nº 1 del Trattato di pace, cioè Shasi nella provincia di Hupeh, Ciunking (Chungking), nella provincia di Szechuen, Suciaû nella provincia di Kiangsu, ed Hanguan nella provincia di Cekiang (ved. pag. 207) ; nei quali pertanto, oltre ai quattro suindicati nell'art. 3 della Convenzione supplementare, il Giappone acquistava il diritto ad avere un proprio *settlement* particolare distinto da quello generale o da quelli particolari che già vi esistessero a favore degli stranieri in genere o di quelli di un'altra nazionalità.

Un grande sviluppo ai *settlements* separati avea dato nei porti della Corea il Trattato di pace e d'amicizia coreano-giapponese del 26 febbraio 1876, stipulato quando la Corea non aveva ancora Trattati colle Potenze europee. Quella Convenzione pattuiva l'apertura di tre porti coreani al commercio giapponese, col diritto concesso ai sudditi giapponesi di possedervi immobili, in termini analoghi a quelli usati dall'articolo 22 del Trattato franco-cinese di Whampoa.[1]

Per effetto di tali stipulazioni la fattoria giapponese di Fusan veniva trasformata in *settlement* o concessione, e altri due *settlements* erano autorizzati nei due porti dichiarati, insieme con quello, aperti al commercio giapponese. Quelle concessioni erano poi particolarmente fatte al Giappone sia quanto alla nazionalità dei residenti, sia quanto all'amministrazione; e nella mancanza di rapporti commerciali e diplomatici fra la Corea e le altre Potenze, il Giappone v'era riconosciuto [2] come protettore di tutte le navi straniere che fossero venute per forza maggiore a riparare nelle acque coreane.

Era poi naturale che il Giappone, avendo precedute di tanto le altre nazioni in Corea, vi conservasse in gran parte questa condizione privilegiata, anche dopochè quello Stato era entrato nella vicenda normale dei rapporti internazionali, e nuovi porti v'erano stati dichiarati aperti al commercio straniero. Ed il *Memorandum* annesso all'accordo russo-giapponese relativo alla Corea del 9 giugno 1896 riconosceva al Giappone il diritto di impiegare proprie guardie così per tutelare le linee telegrafiche da esso esercitate, come per man-

---

[1] Ved. articolo 3 del Trattato supplementare coreano-giapponese, di sei mesi posteriore a quello di pace e d'amicizia: « Japanese subjects may, at the ports of Corea open to them, lease land for the purpose of erecting residences thereon, the rent to be fixed by mutual agreement between the lessee and the owner.... It is agreed that the Shumon (watchgate) and the Shotsumon (barrier) erected by the Corean Government near the Kokwa (Japanese official establishment) in Sorioko Fusan, shall be entirely removed, and that a new boundary line shall be established according to the limits hereinafter provided. In the other two open ports the same steps shall be taken ».

[2] Art. 10 del Trattato supplementare.

tenere l'ordine nei *settlements* da esso posseduti in territorio coreano.[1] Perciò i giapponesi, che non avevano cessato di prevalere su tutte le altre nazioni rappresentate in Corea[2] per numero e per importanza economica, avevano conservato concessioni proprie in tutti i centri del commercio Coreano.

Chemulpo in vent'anni s'era mutata, di miserabile gruppo di capanne che era prima, in florida città con commercio internazionale che, d'un valore totale di 12,500,000 dollari nel 1900, era triplicato dopo un decennio. La città ebbe tre *settlements*: uno cinese, uno giapponese, ed uno internazionale; i due ultimi al momento dell'annessione, avevano un governo municipale. Il Consiglio del *settlement* internazionale era formato dai Consoli, dal sovraintendente delle dogane (Kamri) e da tre rappresentanti dei proprietarii stranieri. I residenti stranieri vi erano nel 1900, 5564 dei quali 4215 giapponesi e 1263 cinesi, mentre gli abitanti indigeni v'erano circa 8000. Nel 1912 la città aveva una popolazione indigena di 12,000 ed una popolazione straniera di 16,000 dei quali 14,000 giapponesi e circa 2000 cinesi.

La qualità dell'elemento straniero, a Chemulpo come nel resto della Corea, composto quasi esclusivamente di giapponesi e di cinesi, i primi cessanti coll'annessione di esservi stranieri, e gli altri destituiti dei privilegi degli europei,

---

[1] Art. 4: « For the protection of the Japanese *settlements* at Seoul and the open ports, against possible attacks by the Corean populace, two companies of Japanese troops may be stationed at Seoul, one company at Fusan and one at Gensan, each company not to exceed 200 men. These troops will be quartered near the *settlements*, and shall be withdrawn as soon as no apprehension of such attacks could be entertained. For the protection of the Russian Legation and Consulate, the Russian Government may also keep guards not exceeding the number of Japanese troops at such places, and which will be withdrawn as soon as tranquillity in the interior is completely restored ». — E art. 3 dell'accordo russo-giapponese del 25 aprile 1898: « In view of the wide development taken by the commercial and industrial enterprise of Japan in Corea, as well as the large number of Japanese subjects residing in that country, the Russian Government will not hinder in any way the development of commercial and industrial relations between Japan and Corea ».

[2] Nel giugno 1909 gli stranieri in Corea erano 157,862; fra questi 144,800 erano giapponesi, 12,332 cinesi, 153 inglesi e 577 d'altre nazionalità.

rendeva evidente come la questione della sussistenza o meno delle concessioni e dei loro privilegi a Chemulpo e nelle altre città aperte della Corea, fosse per il Giappone una questione piuttosto di principio che di notevole importanza pratica.

Wonsan (Gensan o Yuensan) che fu aperta ai giapponesi nel 1880 ed alle altre nazioni nel 1883, ha, con una popolazione totale di 20,000 anime, una trentina di residenti europei ed americani, 120 cinesi e 3000 giapponesi abitanti un proprio *settlement* che aveva prima dell'annessione un particolare governo municipale. L'importo totale del commercio della città raggiunge i 10,000,000 di franchi.

Fusan, che è uno dei tre porti aperti al commercio nel 1876, ha avuto nel 1899 un commercio totale di circa 20 milioni di franchi e nel 1912 di 37,750,000 franchi. La città conta 5000 abitanti indigeni e circa 18,500 residenti stranieri 15,000 nella città e 3500 nella vicinanze. Salvo pochi europei (22 nel 1899) e pochi cinesi, tali stranieri erano tutti giapponesi viventi a poca distanza dalla città indigena nel proprio *settlement* ch'era amministrato da un Consiglio municipale sotto il controllo del Console. Tutto il commercio vi è nelle mani dei giapponesi.

Masampo, aperta al commercio straniero il 1 maggio 1899, non aveva ancora nel 1901, su 34,000 abitanti, che 300 residenti stranieri in massima parte giapponesi, già governati da un Consiglio municipale. Nel 1902 fu stipulata fra il Giappone e la Corea, per la delimitazione del *settlement* giapponese in quella città una speciale convenzione pubblicata il 16 giugno di quell'anno nella *Gazzetta Ufficiale* di Tokio. L'area del nuovo *settlement* ebbe allora una superficie di circa 160,000 metri quadrati; ed il terreno possedutovi dai privati coreani v'è stato dichiarato alienabile esclusivamente a sudditi giapponesi. Dopo l'annessione al Giappone, i giapponesi salirono a 3000, e Masampo, il cui commercio ammonta in media annualmente a 2,500,000 franchi, è stato con Ordinanza del 29 agosto 1910 dichiarato porto chiuso

al commercio straniero, a cominciare dal 1° gennaio 1911. Mokpo e Cinnampo furono aperti il 1 ottobre 1897 per effetto d'una deliberazione del Consiglio di Stato coreano. Il primo di quei due porti che, situato all'estremo sud della costa occidentale, era allora un povero gruppo di capanne, ha ormai 1200 residenti giapponesi ed un certo numero di cinesi, viventi in un *settlement* ch'era governato da un'amministrazione municipale mista in parte elettiva. Il secondo, situato all'estremo nord della medesima costa, ha accanto a 40,000 abitanti indigeni, 5000 residenti giapponesi e un certo numero di cinesi che vi dominano il commercio e vi risiedono in un *settlement* comune che aveva amministrazione municipale presieduta da un giapponese e dipendente da un consiglio formato da membri cinesi e giapponesi.

Pingyang, situata nell'interno a 44 miglia da Cinnampo, era stata aperta al commercio colla facoltà per gli stranieri di risiedervi, commerciare e possedere fondi rustici e case, secondo il diritto indigeno e nei limiti di spazio che sarebbero stati loro assegnati. Il governo però ha lasciato cadere in dissuetudine tale condizione e gli stranieri hanno potuto acquistare e risiedere in ogni parte della città, dove nel 1900 abitavano 26 missionari britannici ed americani, un missionario francese, 150 commercianti giapponesi e 60 cinesi. Il *settlement* vi aveva un ufficio municipale senza consiglio elettivo, e la popolazione giapponese vi è stata in aumento progressivo dopo il protettorato e specialmente dopo l'annessione.

Kunsan, sulla costa occidentale, aperta al commercio il 1 maggio 1899 ebbe, nei soli otto mesi che restavano di quel primo anno, un importo totale di commercio di 1,150,000 franchi e, accanto ad una popolazione di 3500 coreani, ha 420 residenti giapponesi e 10 cinesi. Songcin (Song-Chin) al nord della costa orientale aperta alla stessa data aveva (nel 1900) 500 abitanti e 40 residenti giapponesi viventi ancora in case coreane. Nè l'una nè l'altra di queste due ultime città aveva ancora un *settlement* municipale

nel 1900; l'ultima non aveva del tutto una concessione di terreno per gli stranieri; però di questa era stata già assegnata l'area che dovea comprendere tutta l'attuale città indigena ed estendersi ancora al nord di quella.

Kunsan era invece notevole fra le città aperte della Corea per avere prevenuto l'arrivo degli stranieri europei con un ordinamento municipale. Infatti i giapponesi vi avevano un proprio *settlement* con un separato consiglio municipale; e ad un altro consiglio municipale formato di tre membri, due giapponesi ed un coreano, era provveduto per il *settlement* internazionale, che effettivamente non poteva esistere non vivendo nel porto alcun residente europeo.

Dopo l'annessione della Corea al Giappone, la sorte dei *settlements* organizzati a governo comunale in Corea, doveva essere eguale a quella dei privilegi giurisdizionali. In quanto quei privilegi amministrativi e giudiziarii erano goduti dai sudditi giapponesi, essi dovevano cessare di esistere come tali e mutarsi in norme di diritto amministrativo comune territoriale colla annessione al Giappone di tutto il territorio dove quei privilegi erano goduti dai residenti giapponesi in qualità di stranieri. In quanto gli stessi privilegi erano goduti in Corea da stranieri non giapponesi, il loro perdurare diventava incompatibile coll'esercizio della sovranità giapponese, che avea tolto di mezzo quelle limitazioni alla propria sovranità nel territorio dell'impero, nè avrebbe potuto tollerarne la persistenza in una regione che ne diventava ormai una parte integrante.[1]

Infatti il Giappone nell'annettere la Corea, non assunse alcun impegno nemmeno transitorio circa i privilegi che vi godevano gli stranieri, ma promise soltanto di non modificarvi per dieci anni i loro diritti di carattere commerciale.

Nel 1904 una legge speciale riorganizzava le comunità giapponesi in Corea, aggregando alle varie comunità anche i residenti sparsi nel paese in località distanti dal centro

---

[1] GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 130, 135, 146, 156 e 159.

amministrativo della comunità rispettiva. Nel 1908 vi fu abolita la eleggibilità dei sindaci, affidandone l'amministrazione ad impiegati dello Stato giapponese sotto la sorveglianza del Residente generale cui fu sostituito dopo l'annessione il governatore. Così le concessioni giapponesi in Corea, perdendo l'originale carattere di estraterritorialità comunale, si trasformarono in municipalità giapponesi costituite in una provincia dell'Impero. La stessa causa faceva scomparire la possibilità di sussistenza delle municipalità autonome d'altra nazionalità; e infatti l'esercizio della polizia nelle altre concessioni straniere della Corea fu abbandonato, subito dopo l'annessione, alle autorità giapponesi.

---

10. — La concessione italiana.

Fra tutte le Potenze d'Europa, l'Italia era stata la prima a mandare una nave da guerra in Corea, dove ottenne, dal governo, prima ancora fra tutte le Potenze, quella risposta scritta alle proprie comunicazioni che gli americani stessi avevano invano tentato di ottenere nel medesimo anno.[1] Da tale precedenza cronologica non è però derivata veruna precedenza di vantaggi e d'influenza commerciale o politica dell'Italia in Corea. E altrettanto può dirsi dei rapporti italo-cinesi. Il fatto che i cinesi, quando vennero in contatto, sovente sgradito, di commercianti o d'avventurieri provenienti dai varii paesi d'Europa, aveano avuto i rapporti più pacifici e vantaggiosi con italiani dotti e missionarii, indusse negli scrittori di quel paese la persuasione che gli italiani fossero, più degli altri occidentali, meritevoli di stima e « meno disposti a ribellarsi seguendo il cattivo esempio dell'Inghil-

[1] PARKER, *China, her history, diplomacy and commerce*, pag. 157, London, Murray, 1901. — CARLO ROSSETTI, *Corea e Coreani*, Parte II, Bergamo, Istituto Italiano d'Arti Grafiche, 1905, pag. 22, 23.

terra e della Francia ». Lo scrittore cinese citato a tale proposito dal Parker,[1] così si esprime a proposito dei negoziati che precedettero il Trattato di commercio italo-cinese del 1866 : « Anche l'Italia, il popolo più civile e famoso di tutta l'Europa, fu tentata dagli stessi stimoli di avidità; e nel 1861 anche il Console italiano domandava per il suo paese una partecipazione ai privilegi commerciali ». Il tentativo molto più recente di avere la concessione d'un porto nel Ce-kiang, seguìto dalla impossibilità d'ottener soddisfazione alla nostra domanda, ha reso completo il mutamento nella estimazione fatta dall'opinione cinese dell'anima italiana.

Nè era quello il primo insuccesso che potesse indebolire il prestigio del nostro paese in Cina, al paragone degli altri Stati che fecero ripetutamente pesare sull'Impero celeste i reclami dei rispettivi missionari. Nel 1879 il ministro De Luca, agente diplomatico italiano a Pechino, invano si rivolse ai Lazzaristi, ricchi proprietari di fondi, che aveano già ceduto a Sir Robert Hart un'area per l'ufficio delle dogane, ed un'altra al Belgio per costruirvi la casa della legazione, chiedendo loro la cessione d'una superficie di terreno sufficiente per edificarvi la propria dimora. Ma alla di lui domanda fu opposto con forme cortesi un fermo rifiuto, in omaggio alle superiori autorità ecclesiastiche di Roma, che aveano così istruito Monsignor Delaplace : « Nullo modo debes agere cum pseudo-regis Italiae ministro ».[2]

Era naturale pertanto che, pur potendo gli italiani risiedere, con piene garanzie d'ordine giuridico e sociale, nei *general settlements* già esistenti nei porti aperti al commercio, il nostro governo desiderasse, dopo la spedizione provocata dalla rivolta dei Boxers, d'avere in Cina un *settlement* proprio. E questo, prescindendo dalla immunità territoriale attribuita al quartiere delle Legazioni a Pechino, l'Italia

---

[1] *Loc. cit.*, pag. 110.
[2] CORDIER, *Histoire*, ecc., vol. II, pag. 144.

chiese ed ottenne in Tientsin, che per l'importanza commerciale, per la relativa vicinanza a Pechino, per essere stata la sede dell'intervento straniero, e poi di un governo provvisorio internazionale e perchè destinata a diventare il centro ferroviario della Cina settentrionale, era il luogo dove più importava avere una concessione nostra, e tener alto il nostro prestigio.

Il possesso di fatto d'un'area a Tientsin, data per l'Italia dal 21 gennaio 1901, quando le truppe italiane ebbero ordine di occupare, insieme cogli austriaci, quella parte del sobborgo della città cinese ch'era compresa fra la concessione russa, la linea ferroviaria e la sponda sinistra del fiume Pei-Ho. La parte orientale di tale superficie, avviluppata dalle concessioni russa ed austriaca, dal fiume e da un terreno delle ferrovie imperiali cinesi, fu conservata esclusivamente dall'Italia.[1]

Alla occupazione di fatto si aggiunse un titolo di diritto il 7 giugno 1902 quando, dal conte Gallina inviato di S. M. il Re d'Italia a Pechino, e da Tang-shao-i, Taotai delle dogane marittime di Tientsin, si stipulava l'accordo relativo alla concessione del terreno.

Il governo cinese cedeva con quell'atto in perpetuità al governo italiano, in *qualità di concessione* (art. 1) il terreno prima occupato dalle truppe italiane, e su quello riconosceva

---

[1] Ved. per lo sviluppo dell'azione italiana in Cina: Atti Parlamentari; Camera dei Deputati, Tornata del 2 luglio 1900: Interrogazioni Bosdari, Socci, Nasi e Fortis; interpellanza Santini e risposta del ministro degli affari esteri Visconti-Venosta. Tornata del 6 dicembre 1900: Interrogazioni Luzzatti, Donati Carlo e Chiesi e risposta del ministro della guerra Ponza di San Martino. Tornata del 25 marzo 1901: Interpellanza Fracassi e risposta del ministro degli affari esteri Prinetti. Tornate 12, 13 e 14 giugno 1901: Discussione sul Bilancio degli affari esteri. Tornata dei 28 maggio 1902: Assegno straordinario di 10,200,000 lire ai Ministeri della guerra e della marina per la spedizione in Cina; discussione: Branca e Frascara, Carmine pro-Relatore, Di Broglio e Prinetti ministri. — Senato del Regno. 2ª Tornata del 10 giugno 1910: Discussione sul maggiore assegno di 1,700,000 lire sul bilancio della Marina: Discorsi di Vigoni Giuseppe e Pierantoni e risposta del Ministro degli esteri di San Giuliano. — Camera dei Deputati, Sessione 1909-1912: Disegni di legge e Relazioni; Disegno di legge per l'anticipazione da parte della Cassa dei depositi e prestiti di 400,000 lire alla Concessione italiana. — Camera dei deputati. Tornata del 19 giugno 1914: Discussione ed approvazione del credito di 1,300,000 al Ministero della marina per il contingente e le navi distaccati in Estremo Oriente.

la piena giurisdizione italiana *nello stesso modo stabilito per le concessioni ottenute dalle altre nazioni.*

Per la concessione era pattuito un affitto annuo in ragione di un *tiao*[1] di sapeche per *mow* di terreno; ma l'Italia non acquistava sull'area concessa la sovranità territoriale (art. 12), bensì quella parziale delegazione della sovranità che competeva agli altri Stati per le concessioni da quelli già possedute in territorio cinese. La proprietà dei terreni della concessione, appartenente allo Stato cinese, passava invece gratuitamente da questo allo Stato italiano (art. 3 e 4) mentre, con sufficienti garanzie circa la dimostrazione dei titoli, erano (art. 5) opportunamente salvaguardate le proprietà private degli indigeni, o a parlare più esattamente, i diritti degli indigeni sugli immobili situati nella concessione. Era poi riservato il diritto di espropriazione dei terreni, al prezzo vigente nella concessione giapponese diminuito del dieci per cento. La concessione doveva essere amministrata da una municipalità italiana che (art. 13) sarebbe stata obbligata a non opporsi allo stabilimento, nei limiti della concessione, di comunicazioni e di appoggi da parte delle Compagnie telegrafiche e telefoniche dello Stato cinese.

La superficie così concessa era delimitata in 459,000 metri quadrati; ed era la più piccola fra le concessioni di Tientsin, graduabili, nei riguardi dell'estensione, così: giapponese, inglese, russa, tedesca, francese, belga, austriaca ed italiana. Questa però non era l'ultima quanto ai vantaggi della situazione. Lo sviluppo della banchina eretta lungo il fiume che la delimita per circa 900 metri, presentava non poca utilità; e vantaggiosa riusciva soprattutto la vicinanza d'un lato della città indigena, e dall'altro della stazione ferroviaria dei *settlements*.

---

[1] Il *Tiao* è generalmente di 1000 *cash* o sapeche; ma il numero non è fisso, variando secondo le regioni. Lo avverte anche lo HIRTH in *Documentary Chinese*, pag. 220: « *Tiao:* a quantity of copper cast varying in number, according to locality, but generally representing about a thousand ». La *sapeca* può essere normalmente, salvo le fluttuazioni, valutata ad 1/4 di centesimo di franco. Assegnando a mille sapeche il valore di franchi 2.50 si è nel prezzo medio.

I terreni, dal punto di vista della possibilità immediata dell'uso e dello sfruttamento, potevano distinguersi in tre frazioni. Lungo il fiume le antiche saline, offrivano subito, per un'estensione di circa 60,000 metri quadrati, un tratto abbastanza spianato ad un livello superiore al normale. Al di là, procedendo dal sud verso il nord, era situato il villaggio con una superficie di circa 170,000 metri quadrati, con circa 800 abitazioni in gran parte di fango e 16,500 abitanti. Al nord del villaggio s'estendeva un vasto terreno paludoso, con tratti d'acqua che, al momento dell'occupazione, arrivavano anche a tre o quattro metri di profondità. Su questa zona, che, utilizzata per deporvi le bare delle persone morte nel villaggio, era un vero centro d'infezione, si imposero anzitutto come urgenti nuovi provvedimenti igienici e lavori di risanamento. E infatti alla fine del decimo anno dalla concessione, questa parte dell'area era quasi completamente sistemata; rimossi i cimiteri; colmate la paludi, costruita una grande strada traversante tutto il *settlement*, e tracciate le altre vie connesse con tutto un piano di costruzioni.

La lentezza dello sviluppo edilizio e la lentezza e la povertà del popolamento europeo e specialmente di quello italiano, non avrebbero potuto del resto invocarsi a Tientsin come argomenti per abbandonare la concessione acquistatavi. A Tientsin infatti la occupazione di una superficie da parte delle varie Potenze che ancora non la possedevano e la estensione da parte di altre delle superfici già possedute, avevano avuto, non diversamente dall'ordinamento del quartiere delle legazioni a Pechino, ragioni ben diverse da quelle che avevano determinato antecedentemente in altri porti cinesi e nella stessa Tientsin, la formazione dei *settlements* europei. Questi da prima si erano formati gradatamente e quasi spontaneamente per effetto della formazione di gruppi molto o poco numerosi di popolamento straniero e dello sviluppo in quei gruppi di interessi da coordinare e da tutelare. Successivamente nei porti aperti erano state

preventivamente preparate le aree privilegiate per i gruppi di stranieri che avrebbero dovuto formarvisi per effetto del nuovo sviluppo di vita economica provocato dall'apertura della città.

A Tientsin invece le aree riservate dalle Potenze nel 1901 e giuridicamente regolate nel 1902, furono pretese ed ottenute sopratutto per un motivo di ordine pubblico. Quella stessa mancanza di fiducia nella tutela delle autorità cinesi che inducevano, dopo l'intervento, le grandi Potenze ad organizzare un quartiere ben presidiato per le Legazioni a Pechino, ed a provvedere alla tutela militare delle comunicazioni fra quel quartiere e il mare, le consigliavano anche a riservarsi rispettivamente un quartiere nel più importante porto settentrionale della Cina. E poichè quelle ragioni, sopratutto politiche, bastavano per giustificare a Tientsin l'acquisto di un'area distinta anche da parte dell'Italia, quelle stesse ragioni conferivano necessariamente un carattere peculiare, distinto dalle altre concessioni designate altrove collo stesso nome, al *settlement* di Tientsin, e rendevano la giustificazione del suo possesso e della sua conservazione indipendente dalla preesistenza o dalla formazione successiva di un popolamento italiano o di un gruppo notevole di interessi italiani.

Perciò va data lode al nostro governo per l'acquisto della concessione, per la sua conservazione e per le cure date al suo ordinamento amministrativo. Nè questo, dal punto di vista del diritto internazionale e del diritto pubblico cinese, presentava problemi nuovi, perchè nel corso di settant'anni lo stato e l'ordinamento speciale delle concessioni avevano prodotto ormai un diritto comune, e questo d'altronde s'era uniformemente modificato rispetto alle concessioni più recenti esclusivamente nazionali e più esclusivamente assegnate allo Stato concessionario anzichè ad un gruppo, sia pure omogeneo, di residenti stranieri. Principio comune a tutte le concessioni è che queste restino territorio cinese assegnato, nei rapporti della resi-

denza, della proprietà e dell'amministrazione, agli stranieri. Tale principio circa la sovranità, vale tanto nel caso che la concessione sia attribuita dalla Cina agli stranieri, quanto in quello che concessionario sia direttamente un altro Stato. E in entrambi i casi vale del pari l'altro principio: che il carattere della concessione sia internazionale, nel senso che tutti gli stranieri possano risiedervi e possedervi e contribuire a costituirvi l'amministrazione municipale.

Fino a che non fosse stata costituita tale amministrazione, trattandosi di concessione internazionale come tutte le altre quanto alle possibilità del popolamento, degli acquisti e dello sviluppo della attività economica, ma nazionale quanto alla delegazione dei poteri pubblici, l'amministrazione non poteva dipendere che dal console dello Stato concessionario o da altro amministratore delegato in di lui vece, colla competenza corrispondente a quella spettante ad un Commissario regio in un Comune del Regno.

L'ordinamento della municipalità doveva essere fatto secondo il nostro diritto pubblico quanto alla formazione dei poteri, alle norme regolatrici ed alla tutela; secondo il diritto pubblico nostro modificato dai termini della concessione nei rapporti dell'elettorato, dell'eleggibilità, del regime della proprietà, e della polizia degli indigeni; e secondo le esigenze derivanti dalle condizioni particolari del popolamento, per quanto si riferisce allo sviluppo economico della Concessione ed all'istruzione degli indigeni.

Perciò importava organizzare senza indugio il governo municipale della concessione; nè per farlo era necessario avere un consiglio municipale elettivo, od avere nel territorio gli elementi necessarii a costituirlo. Bastava infatti poter considerare la concessione come un comune, cioè come uno di quegli enti che, secondo l'articolo 2 del Codice Civile, sono considerati come persone e godono dei diritti civili secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.

Secondo il diritto comune vigente in Cina, al concetto del *settlement* si connette ormai costantemente quello di una

entità comunale, distinta dai vicini gruppi organizzati delle popolazioni cinesi. Coll'accettazione di una concessione così specificata da parte dello Stato italiano, quella entrava dunque in una categoria del nostro diritto pubblico corrispondente ai comuni, come ad analoga categoria corrispondeva secondo il diritto pubblico cinese. L'ufficiale italiano reggente il governo della concessione, vi aveva dunque carattere eguale a quello del commissario regio di un comune, colla sola differenza che nel suo comune, analogo ai comuni italiani, ma, per effetto di alcuni elementi peculiari, distinto da quelli, l'organizzazione municipale non era ancora completa e quindi la durata dei suoi poteri poteva essere indefinita.

Nè mancano, anche nel diritto pubblico d'altri Stati di civiltà europea, esempii di municipalità, che son tali nei riguardi della personalità giuridica e di una ben distinta vita economica, pur senza avere l'autonomia autarchica e la delegazione popolare dei poteri, che sono in Europa le caratteristiche di una vera e propria vita municipale.

Un decreto francese del 16 marzo 1880 ha costituito in municipalità gli stabilimenti penitenziari del Maroni nella Guiana. La presenza in quel territorio di un gran numero di concessionari e lo sviluppo nel territorio stesso di particolari interessi, hanno persuaso il governo francese a crearvi una entità amministrativa particolare, cioè una municipalità *de plein exercice*, dotata di personalità giuridica. Quel comune così costituito ha il proprio bilancio alimentato da entrate particolari, e la proprietà degli immobili occupati dai suoi pubblici servizii. E poichè dall'indole del suo popolamento derivava la impossibilità di estendere a quel comune l'ordinamento normale delle municipalità francesi, ne conseguì che il regime anormale e intermittente di un comune metropolitano, sia stato adottato come un regime normale e permanente di quella municipalità coloniale, dove il Consiglio comunale è sostituito da una commissione amministrativa composta esclusivamente di pubblici funzionarii e di ufficiali, il cui presidente ha titolo ed ufficio di sindaco.

Il regime eccezionale che, nell'esempio ora citato, ha potuto essere adottato in modo permanente per effetto di condizioni locali peculiari ed immutabili, avrebbe potuto adottarsi per un periodo di tempo indefinito nella concessione italiana di Tientsin, costituendovi un regime intermedio fra i poteri assoluti del Commissario governativo inevitabili nel periodo iniziale, e l'ordinamento normale di una municipalità possibile soltanto quando il popolamento europeo vi avesse raggiunto un certo grado di sviluppo. Se invece, prima che tale sviluppo vi fosse raggiunto, si volesse dare alla Concessione un normale ordinamento municipale, sarebbe necessario ispirarsi alle speciali condizioni della Concessione nostra, anzichè a quello che potrebbe dirsi il tipo classico del municipio europeo nell'Estremo Oriente.

Mentre la popolazione indigena vi è di 9887 anime, è scarsissima la popolazione europea (120) e del tutto esigua quella italiana (51). Non potrebbe ora costituirvisi pertanto un' amministrazione municipale collegiale, senza tener conto di queste condizioni particolari e senza utilizzare l' elemento indigeno, sopratutto per impedire che, per effetto del successivo sviluppo del suo popolamento, la concessione finisca per assumere un carattere europeo diverso da quello italiano. Fra i varii ordinamenti escogitati per corrispondere a tali condizioni, il relatore su questo tema al Congresso degli italiani all'Estero del 1911, avea creduto di consigliare quello sperimentato nella vicina concessione austriaca. E particolarmente segnalava i paragrafi 7, 8, 10, 11 e 12 del *Reglement enthaltend die hauptsächlichen Grundsätze und Bestimmungen für die Verwaltung der österreich-ungarischen Niederlassung in Tientsin*, messo in vigore il 10 ottobre 1908. Quel regolamento così disponeva :

Par. 7. È costituita nella Concessione austro-ungarica una commissione permanente detta Consiglio municipale, composta di membri europei e cinesi, le cui attribuzioni sono determinate dal paragrafo 9. Il Consiglio municipale è costituito da 8 a 10 membri, 4 austro-ungarici, 4 cinesi e

2 scelti fra le altre nazionalità eventualmente rappresentate nella Concessione. I consiglieri municipali sono scelti per un anno dal Console coll'approvazione del Ministro austro-ungarico a Pechino. Non occorre che i consiglieri risiedano nella Concessione ; basta che partecipino ad imprese che vi abbiano il centro della loro attività ; i consiglieri cinesi sono scelti dal Consolato fra i maggiori censiti.

Par. 8. Chi regge il consolato convoca il consiglio e lo presiede in sessione ordinaria nei mesi di gennaio e di luglio, e in sessione straordinaria quando lo creda necessario o quando almeno tre consiglieri ne facciano richiesta.

Par. 10. Nelle sedute, le decisioni sono prese alla maggioranza dei membri presenti ; quando si tratti di prestiti o di importanti operazioni finanziarie, è necessaria la maggioranza di due terzi ; nel caso di parità di voti, decide il presidente.

Par. 11. Le deliberazioni del Consiglio municipale sono immediatamente esecutive, quando il presidente non vi faccia opposizione, nel qual caso la decisione definitiva compete alla Legazione austro-ungarica a Pechino.

Par. 12. La cura degli affari correnti spetta, sotto la sorveglianza del Consolato, al Segretario della concessione, coadiuvato da una commissione di otto notabili cinesi nominati dal Console, che terrà una seduta per settimana, sotto la presidenza del capo del consolato quando questo creda di assumerla ; il Console potrà aumentare, quando sia necessario, tale commissione, aggiungendovi un certo numero di membri europei.

Tali disposizioni avevano il pregio di ispirarsi, anzichè ad un tipo di amministrazione municipale sviluppatosi in varie località cinesi in diverse condizioni di popolamento europeo, alle condizioni particolari della concessione che dovevasi organizzare e sviluppare. Adottando tale ordinamento, si sarebbe provveduto ad affrettare lo sviluppo della concessione ; si sarebbe conservata a questa l'impronta dello Stato concessionario, senza darvi soverchio incoraggiamento alla eterogenea immigrazione europea ; e non si sarebbe indi-

rettamente spinta la popolazione indigena a trasferire la propria residenza fuori della concessione.

Nè l'ordinamento proposto era senza esempio negli stessi *settlements* stabiliti in Cina prima dell'intervento internazionale. Non trattavasi di costituire un consiglio municipale elettivo. E sarebbe stato infatti assurdo, come osservava il Console Chiostri al Congresso del 1911,[1] costituire un consiglio deliberativo coi soli quattro proprietari italiani colà residenti. Non poteva trattarsi che di un corpo consultivo o nominato dal Console, o designato dai censiti, ma subordinato, quanto al valore pratico delle sue deliberazioni, all'arbitrio del Console. Anche nelle Concessioni esistenti negli altri porti aperti cinesi, non mancano esempii di tali corpi consultivi costituiti in parte anche di indigeni, dove esista un quartiere straniero riconosciuto nel quale non si possa o non siasi voluto ancora istituire un completo ordinamento municipale. Così è nel già ricordato Caso di Cefù,[2] dove agli interessi del quartiere straniero provvedeva un *General purposes commitee*, e provvede ora un *international commitee* formato di dodici consiglieri, per metà stranieri e per metà cinesi. Non trattavasi dunque di una proposta, come parve allora a taluno, che costituisse una contraddizione colle idee e colla pratica prevalenti in Cina circa l'ordinamento delle concessioni straniere. Era d'altronde una proposta tanto più ragionevole nel caso di una concessione dove gli indigeni non erano venuti ad abitare dopo la sua formazione, ma dove questa li aveva già trovati residenti nel territorio, e dove dai contributi di quelli potevano derivare da principio quasi tutte le risorse economiche di una pubblica amministrazione.

Si è addotto contro la proposta l'obbiezione della cattiva prova fatta da quell'ordinamento nella concessione austriaca. Ma non si è detto da chi la opponeva se i disordini che ne de-

[1] Atti del secondo congresso degli italiani all'estero, 1911, Vol. II. Rendiconti delle Sedute, pag. 88.

[2] Ved. pag. 196. — Ved. GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 173.

terminarono la sospensione fossero imputabili all'elemento cinese; e in ogni modo non si è voluto considerare che a quell'esempio sfavorevole, poteva contrapporsi l'esempio favorevole dei quartieri stranieri di Cefù e di Fuciàu.

L'idea, non accolta dal Congresso, di un tale ordinamento intermedio, fra l'arbitrio del Console e l'Amministrazione municipale normale, non ebbe fortuna poi nemmeno nel definitivo ordinamento della concessione.[1] Il Regolamento del 4 luglio 1913 dispone infatti nell'articolo 1: « La Concessione italiana di Tientsin dev'essere retta da un'amministrazione municipale elettiva sotto la direzione effettiva del Regio Console o di chi ne fa le veci e sotto l'alto controllo della Legazione di Sua Maestà in Cina; elettori sono gli italiani dimoranti in Tientsin, posseggano o no nella Concessione e i sudditi di altre Potenze estere che siano proprietari nella Concessione ». L'articolo 2 attribuisce ai sudditi italiani il diritto di comprare o affittare terreni nella Concessione; ai sudditi di altre Potenze estere in Cina lo stesso diritto è riconosciuto, subordinandolo però alla condizione della previa consegna di una dichiarazione scritta, approvata e vidimata dai rispettivi Consoli, di obbedire a tutti i regolamenti che per la Concessione abbiano emesso o siano per emettere in futuro tanto l'amministrazione municipale di essa, quanto il regio consolato di Tientsin o le superiori autorità.

---

[1] Il Congresso degli Italiani all'estero del 1911 aveva adottato sul tema: « Organizzazione e funzionamento del *settlement* italiano in Tientsin », queste conclusioni:

1° Che sia istituita al più presto l'amministrazione autonoma, preferibilmente nelle forme e nei modi dalla Relazione indicati;

2° Siano compiuti al più presto i lavori necessari per la salubrità della concessione e per il suo successivo sviluppo;

3° Si proceda con cautela nelle alienazioni e con moderazione nelle espropriazioni, così da non richiamare troppo preponderanti elementi stranieri, e non diminuire il popolamento indigeno;

4° Si provveda alla viabilità e alla libertà assoluta delle diverse comunicazioni fluviali e marittime;

5° Si sottoponga in tutto alla Amministrazione municipale l'insegnamento elementare indigeno;

6° Si provveda al più presto alla istituzione nella concessione di una scuola italiana di arti e mestieri.

Nel caso che i proprietarii o possessori stranieri vengano meno a tale obbedienza, al Consolato è riservata piena e assoluta facoltà di espellerli e di far porre all'asta, entro sei mesi dall'espulsione, tutti gli immobili di loro proprietà situati nella Concessione. I sudditi cinesi invece non solo dovranno rilasciare una dichiarazione analoga a quella richiesta dai sudditi di Potenze estere, ma, per poter acquistare o locare immobili nella Concessione, dovranno ottenere individualmente una espressa autorizzazione dal Regio Consolato. E questo resta investito della amministrazione della Concessione fino a che non sia entrato in vigore il regolamento speciale cui rinvia la ultima parte dell'articolo 2 del Regolamento fondamentale del 4 luglio 1913 e che fisserà le norme per la elezione e il funzionamento dell'amministrazione municipale.[1] L'amministrazione vi è affidata ad un reggente, ufficiale consolare o ufficiale di marina, che ha ai propri ordini quattro funzionarii indigeni con ufficio di interprete, esattore di imposte ed impiegati d'ufficio per la corrispondenza colle autorità locali. Il maresciallo dei carabinieri, cui è affidato il servizio di polizia, dispone, oltrechè di otto militari della stessa arma, di una guarnigione indigena composta di quaranta scimpù e sedici kanfù (guardie notturne).[2]

Quanto al regime della proprietà, si è proceduto fin da principio alla revisione dei titoli indigeni così da dare certezza giuridica e tutela effettiva ai possessi legittimi e da eliminare le pretese insostenibili ; si è dato opera al risanamento della parte paludosa e si è iniziata l'alienazione dei terreni senza padrone. L'amministrazione italiana, era poi libera nella scelta del momento opportuno per effettuare tali alienazioni,

---

[1] Articoli addizionali transitori al Regolamento fondamentale :
Art. 1. — Finchè il Regio Governo non ritenga opportuno costituire una amministrazione municipale, la Concessione sarà amministrata dal Consolato o direttamente o per il tramite di un regio amministratore. La legazione d'Italia in Cina avrà il controllo di tale amministrazione.

[2] Ved. EMO QUERCI, « I *settlements* stranieri nella Cina e quello italiano in Tientsin ». *Rivista di Emigrazione*, anno VI, 1913, f.º 5-6, pag. 129-139 e GALASSI « I *settlements* europei », Firenze 1910, pag. 52-53.

non essendo necessario, come ha ben dimostrato l'on. Fusinato in un suo voto del 18 gennaio 1905, per poterle effettuare legalmente, ricorrere all'autorizzazione parlamentare. Nè è necessario ricorrere all'espediente di concedere i terreni in enfiteusi per 99 anni. Anche la concessione della piena proprietà dei terreni della concessione, sfugge a quella condizione, perchè non trattasi di patrimonio dello Stato nostro, ma di un patrimonio speciale dello Stato cinese, del quale lo Stato nostro, ha acquistata la disposizione mediante un canone annuo da esso pagato alla Cina, finchè dura il suo possesso della Concessione. E appunto perciò, anche il diritto di espropriazione che può esercitarsi in confronto dei proprietari indigeni, è retto da norme diverse da quelle vigenti per la espropriazione nel diritto nostro, sia per quanto si riferisce al concetto della pubblica utilità, sia per quanto riguarda la procedura da seguire per farla valere nella eliminazione del diritto del proprietario. Poichè trattasi di un diritto di proprietà, che ha la sua base e la sua giustificazione nel diritto pubblico cinese e la norma del suo esercizio nel diritto pubblico italiano. Sicchè la proprietà dei terreni è devoluta allo Stato nostro, per effetto della concessione, diversa sostanzialmente dalla cessione di territorio, così come era dello Stato cinese. Lo Stato nostro può dunque espropriarvi i detentori di immobili, nelle condizioni e nei modi che erano consentiti allo Stato cinese, ma vi aliena diritti reali regolati dal diritto nostro e conferisce agli acquirenti quei diritti che corrispondono al regime della proprietà vigente nel nostro paese.

Le vendite [1] di terreni da parte dell'amministrazione della Concessione sono decise esclusivamente dal Consolato che deve provocare la previa approvazione della Legazione a Pechino. Gli atti di affitto o di vendita devono essere o rogati presso il regio Consolato a Tientsin, o registrati entro un mese nella sua cancelleria.[2] Il modo normale di vendita

[1] Art. 4 del Regolamento fondamentale.
[2] Art. 5.

sarà l'asta al miglior offerente;[1] però, a conservare il carattere nazionale della Concessione, è ammessa anche l'alienazione ad italiani a trattativa privata, o col mezzo di asta riservata ai soli italiani[2] colla condizione che l'acquirente, volendo rivendere, faccia prima l'offerta all'Amministrazione della Concessione, che avrà il diritto di riacquistare il fondo coll'aumento dell'interesse del 5 % per anno sul primitivo prezzo.

Il livellamento ed il risanamento dei terreni costituivano i lavori più importanti per rendere possibile lo sviluppo della concessione; e il regolamento della navigabilità del Pei-ho, a monte della concessione francese, era il lavoro più importante per aumentarvi il raggio di risorse della navigazione fluviale. Durante gli ultimi anni si è provveduto alla prima parte di questo programma. L'effettuazione della seconda parte sarà una conseguenza necessaria dell'operosità del *Pei-ho Conservancy Board* istituito in virtù degli articoli VI e XI del Protocollo finale redatto nel 1901 fra la Cina e le undici Potenze e del quale è stato nominato ingegnere in capo l'italiano ingegnere Pincione.

Allo sviluppo delle strade e a quello edilizio è stato provveduto con non minore solerzia; chi avea visitata la concessione nel 1910 l'aveva trovata desolata in parte per la solitudine, in parte per il cumulo di luridi tugurii cinesi.[3] Chi la rivisiti ora la trova trasformata e sulla via di diventare una delle piccole città meglio costrutte della Cina del nord; e il ministro di San Giuliano poteva dichiarare nella tornata del 19 giugno 1914 della Camera dei Deputati: « Al nostro

[1] Art. 3.

[2] Articoli addizionali: Art. 2. Le vendite di favore a italiani delle quali all'art. 3 del Regolamento fondamentale, non avranno luogo che nella misura e tempo consentiti dal bilancio della Concessione, la cui amministrazione provvederà a che almeno un lotto di terreno rimanga sempre disponibile per la cessione, alle condizioni di cui sopra, a italiani nuovi arrivati. Fra eventuali varie richieste per vendite di favore, sarà favorito il connazionale che intenda impiantare un'industria o un commercio o che meno possieda nella Concessione.

[3] DE LUIGI, *La Cina contemporanea*, Milano, Treves 1912 e *Tientsin e la Concessione italiana*, Estratto del f.° VIII (agosto 1910) del *Bollettino della Società Italiana di Esplorazioni Geografiche e Commerciali.*

settlement di Tientsin si è potuto dare uno sviluppo veramente notevole e, oserei dire, inatteso ».

Prima furono compiuti i lavori di risanamento con una spesa di lire 223,757 pagate coi proventi della concessione che ha potuto inoltre sopperire colle sue risorse a tutte le spese di ordinaria amministrazione. Di una somma di 60,000 lire impiegata nei lavori della concessione di Tientsin, è giusto fare particolare menzione, perchè questa torna ad onore di un benemerito funzionario ora defunto. Quando il Maggiore Nerazzini reggeva il Consolato Generale di Shanghai, furono stanziate 340,000 lire per i lavori del Consolato; ed egli seppe così saggiamente provvedervi da ridurre la casa d'abitazione ed erigere un fabbricato nuovo per gli uffici con una magnifica sala di tribunale colla spesa di 280,000 lire, lasciando così disponibile il residuo che potè essere usato utilmente a Tientsin per i lavori della Concessione.

Poi colla legge del 30 giugno 1912, fu autorizzata la Cassa Depositi e Prestiti a fare, in favore della Concessione, anticipazioni fino alla somma di 400,000 lire rimborsabili in trenta annualità. Fino al mese di aprile 1914 erano state prelevate di questa somma 275,000 lire e già rimborsate 75,000. Con questi mezzi fu provveduto alla regolarizzazione e alla fognatura delle vie Marco Polo e Principe di Udine, Vittorio Emanuele III, Tripoli, Vettor Pisani, Ermanno Carlotto, e della strada che conduce alla concessione austro-ungarica. Si è intrapresa la costruzione dell'Ospitale Italiano e dell'Istituto di Arti e Mestieri per opera della Associazione Nazionale delle Missioni. Dalla via Di San Giuliano in giù, cominciarono a moltiplicarsi i depositi commerciali dei quali sono affittate le aree dalla amministrazione italiana del *settlement* a condizioni vantaggiose; e il corso Vittorio Emanuele, fiancheggiato da eleganti villini e percorso dal tram elettrico, offre già l'aspetto d'una bella strada d'una grande città moderna.[1]

---

[1] Ved. Corrispondenza da Tientsin nella *Tribuna* del 19 aprile 1914.

Il 2 novembre 1914, data delle ultime informazioni ottenute dalla Legazione italiana a Pechino, erano stati concessi 62 appezzamenti della complessiva superficie di 145.970 metri quadrati. Di tali appezzamenti, 27 sono stati venduti a italiani con una superficie totale di 40.065 metri quadrati. La spesa complessiva di acquisto è stata per gli acquirenti italiani di 66,246.20 taels. Gli italiani hanno avuto in media un ribasso del 35 % in confronto del prezzo pagato dagli acquirenti stranieri, oltre alla facilitazione, concessa ad essi soltanto, di versare il prezzo d'acquisto entro 18 mesi dalla firma del contratto. Si sono erette finora 76 case all'europea, molte delle quali son contornate da giardini; e tre vasti quartieri popolari per cinesi, comprendenti una notevole quantità di abitazioni separate per famiglie. L'ospitale eretto dalla *Associazione Nazionale* per i Missionari italiani stava, sul finire del 1914, per essere compiuto; e sarà l'edificio più ampio e perfetto di tutta la città di Tientsin.

La concessione così è stata messa, in gran parte per merito del ministro Conte Sforza, in condizione non inferiore alle altre per quanto riguarda lo sviluppo edilizio e le comunicazioni. Alle sue risorse economiche è poi derivato contemporaneamente un incremento anche dall'affluirvi di cinesi delle classi agiate attratti alla residenza nelle aree assegnate agli stranieri dalla condizione instabile e turbata dalla vita pubblica del loro paese. E appunto, dopochè alla primitiva popolazione indigena del *settlement*, è venuta ad aggiungersi quella nuova categoria di residenti cinesi, è aumentata anche la possibilità di cercare nel gruppo di indigeni residenti in quel territorio, la preparazione di un mezzo di influenza economica ed intellettuale sulle vicine regioni della Cina.

A tal fine dovrà provvedersi alla istruzione degli indigeni, istruzione elementare e istruzione tecnica, sostenendo senza esitare la spesa necessaria ed abbandonando del tutto il primitivo sistema di affidare l'insegnamento primario ad un mae-

stro di scuola cinese stipendiato nel territorio della concessione italiana non dall'Italia, ma dalla Cina. Le scuole della Concessione inglese di Tientsin, davano in tale argomento un esempio degno di essere imitato.[1] Quanto all'istruzione tecnica, il De Luigi additava nel 1912 ad esempio la Scuola d'arte e mestieri aperta a Macao da missionari italiani[2] e consigliava di ripetere l'esperimento a Tientsin, insegnando ai giovinetti indigeni taluni mestieri e taluni di quei segreti industriali per la cui conoscenza sono invidiati in Cina gli operai occidentali. A tali concetti si è ispirato il ministro italiano conte Sforza proponendo all'*Associazione Nazionale* per i Missionari italiani di assumere quell'iniziativa. Ed ora si sta organizzando dalla Associazione un vasto Istituto di arti e mestieri che accoglierà allievi cinesi, ed al quale sarà annesso un educandato a pagamento per allieve cinesi ed europee. L'Istituto, eretto su terreno concesso gratuitamente all'Associazione, provvederà così all'istruzione elementare, come a quella tecnica della popolazione indigena. L'uno e l'altro insegnamento potranno rendere sempre più gli abitanti della Concessione, accessibili alla nostra influenza intellettuale ed economica. Quel gruppo è minimo al paragone della immensità della Cina; ma potrà essere utilmente usufruito come campo d'esperimento e come mezzo di coltura per l'influenza italiana e per la nostra penetrazione economica nel territorio della grande repubblica orientale.

Quegli indigeni hanno cominciato collo stimare i nostri carabinieri così da farli sovente arbitri dei loro litigi. Dopochè lo sviluppo delle costruzioni è progredito secondo le prescrizioni del Regolamento edilizio del 4 luglio 1913, essi hanno cominciato ad apprezzare anche la nostra ingegneria, le nostre arti costruttrici, e i nostri artigiani. La scuola d'arti e mestieri farà loro apprez-

---

[1] Ved. « British Municipal Extension Council. — Tientsin for 1910 ». Tientsin, *Tientsin-Press*, 1910, pag. 47-50.

[2] DE LUIGI, *La Cina contemporanea*, Milano, Treves, 1912, pag. 147.

zare il nostro valore tecnico; come i prodotti importati, la nostra industria. Così si potrà trasformare il piccolo gruppo di cinesi soggetti alla nostra influenza in nucleo spontaneo di fautori della scuola, della industria e del commercio del nostro paese. Per effetto di tale prestigio potrà cessare ben presto la riluttanza dei cinesi a mandare i loro giovani a perfezionarsi nelle nostre scuole di carattere tecnico e nelle nostre Università; e la Concessione nostra, che non potea servire, come altre più antiche d'altri Stati stabilite a Tientsin o in altre città cinesi, a sicuro asilo di commercianti italiani stabiliti in Cina, od a tutela di gruppi d'interessi già sviluppati,[1] agirà come stimolo per la formazione di quei gruppi d'interessi e di popolazione, e potrà servire per rivelare alla Cina che l'ultima venuta alle sue sponde fra le grandi potenze di civiltà europea, non è per forza militare, per energia economica, per cultura intellettuale e per abilità tecniche, inferiore alle altre.[2]

Tale azione svolta nella Concessione potrà diventare tanto più efficace ed espansiva se sarà secondata da una linea di navigazione e da una Banca. La prima sarebbe un ausilio necessario al nostro commercio, ma potrebbe nel primo periodo essere passiva, e appunto il timore delle prime perdite necessarie ne ha resa difficile l'istituzione. La seconda, a giudizio di chi in questo momento è forse il più competente per giudicarne, darebbe immediatamente un largo profitto.[3] Già l'ultimo periodo rivoluzionario fece affluire i depositi cinesi alle banche europee che si trovarono nella possibilità di corrispondere un modesto interesse soltanto ai depositi vincolati per più di un anno. Aumentava intanto da parte delle banche estere l'emissione di carta mo-

---

[1] Ved. sugli interessi italiani in Cina, sulla loro tutela e la loro possibilità di sviluppo: «Il servizio consolare d'Italia in Cina» Corrispondenza da Shanghai nella *Tribuna* del 9 luglio 1908.

[2] Ved. Appendice 2.ª

[3] Il conte Sforza ministro italiano a Pechino, al quale devo molte di queste notizie sullo sviluppo più recente delle concessioni.

neta preferita dai cinesi ai biglietti emessi dalle banche indigene. Contemporaneamente il denaro era molto ricercato e ben quotato [1] e il ristagno degli affari costringeva i commercianti e gli industriali indigeni a ricorrere al credito delle banche estere che lucravano una differenza notevole fra l'interesse pagato per i depositi e quello riscosso per i prestiti con o senza garanzia del deposito di merci.

E poichè la condizione d'instabilità politica che ha prodotto tali conseguenze, non è per ora destinata a mutare, una Banca italiana istituita in Cina non solo rappresenterebbe un buon affare dal punto di vista strettamente bancario, ma si risolverebbe in un mezzo potente per affrettare lo sviluppo della Concessione e per aumentare la influenza dell'Italia in Cina. La Banca creerebbe un nuovo campo d'azione per l'industria italiana, informando i connazionali residenti in patria, sull'esempio di varie banche nord-americane, circa il lavoro dei mercati cinesi; aiutando le ricerche dei connazionali venuti a scopo di commercio in Cina, creando nella propria sede un piccolo museo commerciale, aiutando col credito le prime imprese dei nuovi importatori ed esportatori italiani, ed anticipando in Europa il prezzo del macchinario per le nuove industrie create o sviluppate da italiani. Nè tali soltanto sarebbero le attività possibili della Banca italiana. Questa sarebbe anche il mezzo per assicurare al capitale italiano utili imprese sopratutto nel campo carbonifero e minerario, ancora sì ricco in Cina e per tanta parte ancora inesplorato; ed anche queste imprese sarebbero di esito sicuro, se alla direzione della Banca iniziatrice, come a quella delle eventuali sue filiali, si ponessero persone pratiche degli usi locali. Così la Banca contribuirebbe allo sviluppo della

---

[1] Per periodi non superiori ai sei mesi al tasso dal 7 al 9 % all'anno se contro deposito di merci, di azioni o di metalli preziosi; e per brevi periodi, al tasso variante dall'8 al 12 % all'anno se contro obbligazioni firmate da due ditte cinesi. Nel caso di garanzia di provincie o di governi per somme forti e per lunghi periodi, il tasso è del 6 % se il prestito è fatto in oro con emissione al 97 e dal 7 all'8 % se in argento. In generale si calcola che i capitali affidati dai clienti costano alle Banche il 3 % e sono impiegati al 7 ½ %.

Concessione, e conferirebbe a questa sempre maggiore importanza economica, anche come centro di preparazione e di irradiazione della influenza italiana in Cina.

---

11. — Governo dei « settlements ».

Il governo dei *settlements* dev'essere studiato, per ben distinguerne i caratteri specifici, nelle più vecchie concessioni assegnate in Cina, secondo i bisogni locali, alla dimora degli stranieri, anzichè nelle concessioni più recenti fattevi dalla Cina ad un'altro Stato per considerazioni prevalentemente politiche. L'area destinata alla concessione può essere assegnata o senz'altro allo Stato, o a varii Stati per la dimora e l'uso dei sudditi rispettivi o degli stranieri in genere; ovvero può essere assegnata dallo Stato cinese ad un gruppo di stranieri o agli stranieri in genere. Tanto nell'uno quanto nell'altro caso, i residenti stranieri della concessione vengono a trovarvisi sotto la protezione e l'autorità delle rispettive rappresentanze diplomatiche e consolari, per effetto del diritto comune degli stranieri vigente nei paesi d'oriente. La convivenza di stranieri di varie nazionalità, rispettivamente retti da diverse leggi e tutelati da diverse autorità, in un'area che era e restava soggetta alla sovranità cinese e nella quale era pur necessario dare al gruppo di popolazione straniera un ordinamento amministrativo e di polizia, richiedeva istituzioni speciali e prima ancora, fra i varii Stati interessati, speciali accordi dai quali derivasse a quelle istituzioni un carattere obbligatorio e territoriale, per tutti gli stranieri residenti.

Così, nell'area delle Concessioni si combinavano e in parte si sostituivano, quanto all'esercizio dei poteri, le autorità straniere alle autorità territoriali, e si elaboravano lentamente gli elementi del differenziarsi territoriale delle « concessioni ».

Non appena un'area particolare è stata concessa, in un porto della Cina, agli stranieri d'occidente per risiedervi e per acquistarvi beni immobili, quell'area, pur continuando a formar parte del territorio dello Stato che la concede, passa nei riguardi della competenza a concedere ai privati i singoli fondi in cui può esser divisa, ed a regolare la viabilità, la tutela dell'ordine pubblico e gli altri rapporti d'indole amministrativa, sotto la dipendenza delle autorità consolari rappresentanti lo Stato o gli Stati cui appartengono gli stranieri concessionarii. Tali autorità sono sorvegliate, alla loro volta, nell'esercizio di quella funzione, dalle rappresentanze diplomatiche accreditate dagli Stati rispettivi a Pechino. Secondo poi che l'area in questione è assegnata agli stranieri in generale oppure a quelli d'una nazionalità determinata, sarà singolarmente o collettivamente esercitata nei riguardi amministrativi, quella supremazia consolare e diplomatica.

Quando il *settlement* comincia ad essere abitato, o quando un quartiere straniero abbastanza popoloso siasi formato in una città cinese e non sia ancora stato riconosciuto come *settlement*, si ha in entrambi i casi l'esercizio dell'autorità consolare coadiuvato dall'azione amministrativa spontanea e cooperativa degli abitanti. La rappresentanza consolare, riconosciuta nel caso di concessione d'area a scopo di *settlement* come la superiore autorità amministrativa del *settlement* stesso, ha in ogni modo facoltà d'esercitarvi tali attribuzioni come una conseguenza e quasi come una somma ed un risultato delle molteplici immunità degli stranieri e delle molteplici attribuzioni a quelle corrispondenti che sono riconosciute ai loro consoli nei paesi dell'Estremo Oriente. La cooperazione spontanea dei residenti per provvedere ai servizii amministrativi del gruppo da loro formato, non solo vi è stimolata dalla necessità non appena tale gruppo sia diventato abbastanza numeroso, ma corrisponde anche ad un fenomeno normale della vita locale cinese, sopratutto in quanto si riferisce alla cura della viabilità.

Quando poi a tale cooperazione spontanea si sostituisca la costituzione di una municipalità, allora, secondo che si tratti di *settlement* generale o particolarmente assegnato ad una nazione, si ha un'azione amministrativa municipale degli abitanti che si svolge sotto la tutela e la supremazia di un'unica oppure di una multipla autorità consolare. Nel *settlement* particolarmente concesso ad una sola nazione, possono poi restare esclusi dalla residenza e dall'acquisto di fondi, gli stranieri di altra nazionalità, e allora la supremazia consolare unica si esercita non soltanto nelle concessioni dei terreni, e nella tutela dell'azione municipale, ma anche nei rapporti di polizia e di giurisdizione in confronto dei residenti; oppure anche gli stranieri di altre nazionalità sono ammessi a risiedervi ed a possedere, e in tal caso il *settlement*, pur conservando il carattere nazionale per quanto si riferisce alla competenza dell'autorità consolare che deve provvedervi alle concessioni dei fondi ed alla tutela dei municipii, si avvicina ai caratteri di quello « generale » in quanto riguarda l'azione dalla polizia e la giurisdizione su quei residenti di nazionalità diversa.[1]

Il tipo di tali amministrazioni municipali, tanto per il *settlement* generale, quanto per quello particolare, si è sviluppato più completamente che altrove, a Shanghai, le cui municipalità straniere, prime in ordine di tempo, sono anche prime in ordine d'importanza fra tutte quelle dell'Estremo Oriente. Taluni viaggiatori[2] esagerando, hanno paragonato i *settlements* a vere cessioni di territorio ottenute, come Hong-Kong e Macao, da altri Stati, ed hanno parlato dei *settlements* come di « repubbliche europee formatesi in Cina ». Ciò è ben lontano dal vero; sopratutto è lontano dal concetto originario dei *settlements* e della loro organizzazione, concetto

---

[1] Il GRÜNFELD *Hafenkolonien*, cit., ha distinto più completamente d'ogni altro scrittore le varie forme di concessioni. Soltanto non ha tenuto conto abbastanza dal fatto che le varietà corrispondono sovente non tanto alla diversità specifica di entità diverse, quanto alla diversità tra le fasi successive di uno stesso sviluppo.

[2] Ved. HESSE-WARTEGG, *China* ecc. Trad. cit., pag. 92-97.

distinto del tutto da ogni velleità coloniale ed inspirato ad un tempo dalla reciproca ripugnanza di due popolazioni eterogenee a vivere insieme, dalla elettiva affinità degli elementi stranieri, dal desiderio del governo cinese di non ammettere questi ultimi nelle città indigene, e da quello dei governi europei di procurare ai proprii sudditi maggior sicurezza e comodità di esistenza, ed ai consoli rispettivi maggior facilità di proteggerli e di sorvegliarli.

Da tale complesso di circostanze e di preoccupazioni, è derivata la formazione delle concessioni municipali, e, prima che delle altre, di quelle di Shanghai che hanno servito di esempio a tutte le altre. Il principio informatore del loro ordinamento è: che negli affari locali i residenti stranieri della concessione governino sè stessi sotto l'autorità di speciali regolamenti aventi, per loro e per la collettività da loro costituita, carattere obbligatorio. Nel 1845 il Console Britannico promulgò per il *settlement* novellamente concesso ai sudditi britannici, un regolamento che ebbe il titolo di *Land Regulations* ed ha subito poi varii emendamenti. Sotto l'impero di quel primo ordinamento, il console britannico nominava un *Committee of Roads and Jetties* composto di tre notabili inglesi (*of three upright British Merchants*), incaricati di provvedere, sotto la sorveglianza del console che li delegava, alle funzioni municipali. Nel 1854 questo comitato trasformavasi in un Consiglio Municipale, in condizioni che trasformavano anche il carattere stesso del *settlement*, di nazionale che era stato prima, in internazionale. Persone appartenenti a qualunque nazionalità straniera erano autorizzate a locare terreni entro i limiti assegnati al *settlement* britannico; e si sperò per un momento di costituire così a Shanghai una sola municipalità straniera, speranza tosto delusa dalla volontà dei consoli francese ed americano d'avere, ciascuno per la propria concessione, una amministrazione separata; ciò che ha prolungato la coesistenza dei tre *settlements* distinti fino al 1863. Il Consiglio Municipale di quello britannico era eletto dal voto dei proprietarii e

possessori fondiarii della concessione; ma poichè questi elettori potevano essere ormai anche di nazionalità non britannica, non bastava più alla legittimità di tale costituzione municipale, dati i privilegi e le immunità consolari vigenti in Cina, l'accordo delle autorità cinesi e britanniche, ma era necessario anche l'assenso dei rappresentanti degli altri paesi aventi trattati colla Cina.

Perciò il *Code of Municipal and Land Regulations* emanato il 5 luglio 1854, fu opera dei consoli inglese, francese ed americano, deliberanti insieme, in seguito ad autorizzazione dei rispettivi agenti diplomatici, per conferire carattere obbligatorio al codice stesso anche in confronto di quei residenti nel *settlement* britannico che fossero stati di nazionalità non britannica. Nel 1862 l'affluenza di abitatori rese urgente anche l'organizzazione municipale del *settlement* americano; nel giugno del 1863 fu decisa la fusione di quest'ultimo con quello inglese e nell'autunno del 1863, la municipalità di quest'ultimo, riconosciuta come rappresentante anche la frazione americana, cominciò a provvedere ai lavori pubblici ed alla sicurezza di quell'area fino allora trascurata e disordinata.[1]

Nella concessione francese era invece organizzata nel 1862 una Municipalità separata che ebbe un proprio Consiglio Municipale, e, dal 1868, uno speciale *Règlement d'organisation municipale de la concession française*. Il consiglio vi è composto di otto membri, quattro francesi e quattro stranieri; il mandato dei consiglieri dura due anni e di anno in anno il consiglio è rinnovato per metà. Elettori vi sono tutti i possessori di immobili nella concessione, o locatarii che paghino almeno 1000 franchi annui, o residenti che abbiano un reddito annuo di 4000 franchi.

Nel marzo del 1866 un'adunanza speciale degli elettori modificava il Codice vigente nel *settlement* britannico unito con quello americano e trasformatosi poi effettivamente

---

[1] MAYERS, *loc. cit.*, pag. 383, 384.

in *settlement* generale degli stranieri. Quelle modificazioni, insieme colle altre introdotte dai censiti nel maggio 1869 e nel luglio dello stesso anno, entrarono in vigore nel 1870; ed allora, trasformatosi il carattere del *settlement*, il consiglio municipale vi prese il nome di *Council for the Foreign Community of Shanghai, north of the Yang-king-pang*. I consiglieri devono essere eletti nel gennaio di ciascun anno dal corpo elettorale, cui appartengono tutti i detentori di case che siano contribuenti in ragione d'una rendita imponibile di almeno 500 taels e i possessori di fondi rustici per un valore di almeno 500 taels. Il Consiglio che deve esser composto [1] di non meno di cinque e di non più di nove persone, ha attualmente nove membri,[2] di varia nazionalità che eleggono il proprio presidente e vice-presidente. L'amministrazione deve render conto ogni anno del proprio operato all'assemblea dei censiti convocata dai Consoli.[3] Di competenza della Municipalità è la compilazione di regolamenti per applicazione delle *Land Regulations*, e di provvedimenti per il regime stradale, la fognatura, gli acquedotti e l'illuminazione, per lo sgombero di materiali edilizi e ammende relative per chi non vi ottemperi; e di provvedimenti relativi alla polizia di tutte le località ed industrie pericolose, alla polizia stradale, e alla disinfezione delle abitazioni e delle altre località infette.[4]

Il grande sviluppo degli affari municipali determinò nel novembre del 1879 la nomina di una Commissione di residenti incaricata di provvedere ad una ulteriore revisione degli Statuti comunali. Il lavoro dei commissari fu esaminato ed approvato dall'assemblea dei censiti nel maggio del 1881, ma la trasformazione avvenuta ormai del *settlement*, mutatosi,

---

[1] *Revised Land Regulations*, art. 10. HERSTLETT, ediz. 1896, *loc. cit.*, pag. 566-570 e art. 18, 19 e 29.

[2] *Chronicle and Directory*, ecc. for 1914, pag. 862.

[3] Art. 12 e HERSTLETT, ediz. 1896, *loc. cit.*, pag. 586-589. *Rules of Procedure to be observed at meetings of Ratepayers.*

[4] *Bye-Laws annexed to the Land Regulations.* HERSTLETT, ediz. 1896, *loc. cit.*, pagine 573-589.

di britannico che era prima, e di anglo-americano che era stato più tardi, in generale, cioè comune a stranieri d'ogni nazionalità, rendeva necessario che quelle modificazioni ottenessero l'approvazione dei rappresentanti di tutti gli Stati aventi rapporti colla Cina; e passarono 17 anni prima che tale unanimità di assenso si raggiungesse. Riveduti un'altra volta, e di bel nuovo approvati dall'assemblea dei censiti nel marzo del 1898, quei Regolamenti ebbero nel novembre dello stesso anno l'approvazione del Corpo diplomatico, acquistando così forza di legge nel territorio della Municipalità internazionale.

Questi più recenti regolamenti attribuiscono al Consiglio municipale la facoltà, che invano era venuto invocando da vent'anni, di espropriare i privati tanto per aprire nuove strade od ampliare quelle già esistenti, quanto per estendere le aree già occupate per fini di interesse pubblico; e la competenza ad emanare regolamenti edilizii ed a farli osservare. A tutelare poi in tali casi i diritti dei privati, stranieri ed indigeni, è stato provveduto colla formazione di una Commissione composta di tre *Land Commissioners* (uno designato dal Consiglio, uno dai proprietarii dei terreni registrati nella Concessione ed uno dall'assemblea dei censiti) alla quale compete l'esame delle contestazioni relative ai casi di espropriazione.[1]

In Inghilterra non è mancato chi deplorasse questa trasformazione dei *settlements* britannici in *settlements* generali, attribuita in quel paese da taluno *a leggerezza ed imprevidenza atte a compromettere l'influenza britannica nell'estremo Oriente*.[2] Da questi malcontenti si ricorda che al tempo della ribellione dei T'aipings, il comitato di difesa straniero di Shanghai aveva proposto, coll'appoggio quasi unanime dei possessori di terreni e dei residenti, di trasformare i *settlements* e la città di Shanghai col suo distretto, in città libera, sotto

---

[1] Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 746-9. *Additional Land Regulations for the general foreign Settlement of Shanghai.*

[2] *Times*, 7 maggio 1902, pag. 9, col. 4.

la protezione delle Potenze. Però questa soluzione avrebbe esposto a non minori eventualità di decadenza il predominio britannico. Nell'ordinamento municipale internazionale invece la superiorità del numero e della ricchezza ha assicurato fino ad ora anche nei Consigli muncipali dei *settlements* generali, il predominio all'elemento britannico. La tutela amministrativa sul Municipio, anzi che continuare a competere unilateralmente ad un solo Console e ad un solo agente diplomatico, diventava collettiva ; e tale mutamento presentava un solo inconveniente di qualche importanza: che mentre facilitava i conflitti fra il Municipio ed il corpo consolare, aumentava le occasioni di lentezze dipendenti dalla ostilità di quest'ultimo all'opera di riforma delle municipalità.[1] Lo stesso è avvenuto a Canton dove un municipio è stato costituito sulla concessione francese, ed un altro sul *settlement* britannico di Shameen, diventato comune agli stranieri di tutte le nazionalità.

Ad Hankau, dove furono dapprima delimitati nel 1861 un *settlement* britannico ed uno francese, fu istituita ben presto nel primo un'amministrazione municipale, designando tre commissari, eletti dai voti dei censiti, a provvedere alla viabilità, all'igiene ed agli altri interessi amministrativi della concessione ; e, conservandone il carattere nazionale, vi si ammisero, subito dopo l'apertura del porto, a possedere anche gli stranieri d'altra nazionalità, pur costringendoli a pagare la contribuzione fondiaria col mezzo del Console britannico.[2] Ora esistono ad Hankau una concessione francese amministrata da un capitano di fanteria coloniale come commissario, una concessione giapponese e tre municipalità, britannica, tedesca e russa, ciascuna delle quali è ammi-

---

[1] Ved. HERSTEETT, ediz. 1908, pag. 635-650 e 1095-6 e 1105. *Regolamenti per la concessione britannica di Tientsin* ; pag. 691-696 e 1095 e 1105. *Regole per la concessione britannica di Canton* ; pag. 710. *Regolamenti per Ching-Kiang*, 1894 ; pag. 775-781. *Regolamento per il settlement di Kulangsu*, 1902 ; pag. 789. Id. per Hankau 1902 ; pag. 804. Id. per Kiu-Kiang, 1902.

[2] MAYERS, *loc. cit.*, pag. 443-444.

nistrata da un consiglio municipale.[1] Tale è pure la condizione delle Municipalità straniere di Tientsin.[2]

Quando si è trattato di rendere obbligatorie le *Land Regulations* di Shanghai, l'approvazione dei Consoli e degli Agenti diplomatici fu richiesta ed ottenuta tanto per gli Statuti della Municipalità francese che restava particolare, quanto per quelli del *settlement* britannico che diventava internazionale. E l'approvazione era necessaria egualmente in entrambi i casi, perchè le clausole ne potessero diventare obbligatorie per i sudditi d'ogni Stato avente Trattati colla Cina, in tutta l'estensione delle due concessioni; e perchè in confronto di tutti, nei limiti degli Statuti approvati, potessero farsi valere i regolamenti municipali. Ma, in quanto si riferiva alle attribuzioni singole dei fondi, ed alla supremazia da esercitarsi sul Municipio, la «concessione» francese di Shanghai conservava, quanto alla superiore autorità amministrativa riservata al Console di Francia, tutto l'originario carattere nazionale, mentre il *settlement* britannico diventava, anche nei riguardi di quella subordinazione amministrativa, del tutto internazionale.

Ma oltre al diverso ordinamento municipale, un'altra diversità si è manifestata fin dall'origine a Shanghai fra il concetto britannico e quello francese di tali concessioni di terreno sulle quali i *settlements* si sono in vario modo sviluppati ed organizzati.

I rappresentanti inglesi hanno cominciato per domandare tali concessioni a favore dei proprii connazionali a titolo di diritto privato; hanno poi provveduto per la costituzione in quelle aree di enti amministrativi dotati di una certa autono-

---

[1] Herstlett, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 649: Decreto inglese del 5 maggio 1893 approvante le *Land Regulations of the British Concession Hankau 1874 as hereby amended*; pag. 649-659: *Land Regulations and Bye-Laws* (analoghe a quelle di Shanghai). *Chronicle and Directory*, 1914, pag. 1006, 1013 e 1014.

[2] Ved. Cap. 10 e Baudez, *Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine*, Paris, Pedone, 1913, pag. 303 e seg.: Reglements municipaux ou locaux des concessions française, allemande, austro-hongroise et russe de Tientsin. Ved. Herstlett, ediz. 1908, pag. 382-3; Protocollo 19 ottobre 1896 circa i *settlements* giapponesi amministrati dal Console giapponese.

mia; ma non hanno mai preteso che quelle concessioni fossero considerate come cessanti di formar parte del territorio cinese e molto meno che diventassero territorio britannico.

Da un diverso punto di vista partivano i rappresentanti della Francia. Fin dalla sua prima Nota del 20 agosto 1848 diretta all'agente diplomatico del suo paese, il console francese Montigny gli partecipava di aver presentato al Taotai il 6 dello stesso mese domanda *d'une concession à la France de territoire à Shanghai*.[1] E non nella prima domanda indirizzata al Taotai, ma nella Nota del 29 agosto di quell'anno[2] egli usava appunto queste espressioni: *concessione di territorio alla Nazione francese*. Invece l'Inghilterra, come nella Convenzione di Cefù, stipulata quando l'influenza straniera in Cina erasi pur tanto sviluppata, non parlava di territorio da cedersi, ma di delimitazione di area dove gli stranieri potessero stabilirsi: *definition of the foreign settlement area*. Il Mayers nel suo libro circa i porti aperti della Cina pubblicato nel 1867,[3] già notava che, quantunque le due Municipalità di Shanghai fossero costituite sotto l'impero delle medesime *Land Regulations*, pure il governo municipale e consolare del *settlement* francese era stato condotto fin da principio con uno spirito del tutto diverso « basato sulla pretesa, più o meno chiaramente espressa, di considerare l'area, non come una concessione separata di residenza fatta ai cittadini francesi, ma come una *concessione* di territorio fatta al governo francese, o, in altre parole, come una quasi-colonia della Francia ».

Tanta influenza aveva questa idea della sovranità territoriale sul console francese, da indurlo a pretendere di esercitare una giurisdizione esclusiva sulla forza di polizia formata nel *settlement*, a negare perfino riconoscimento all'autorità degli ufficiali cinesi sugli indigeni in quello resi-

---

[1] CORDIER, *Les origines*, pag. 1 e 2.
[2] *Loc. cit.*, pag. 27.
[3] Pag. 381, 382.

denti, e ad opporsi all'esecuzione in quei limiti di ordini di arresto di stranieri emanati dai consoli rispettivi. Nel 1892, il tribunale correzionale di Lione aveva giudicato diversamente, ritenendo che, a termini dei Trattati di Whampoa e di Tientsin, alla Francia competano in Cina privilegi di «carattere esclusivamente personale e senza alcuna attribuzione di sovranità su quei territori». Ma il Surville [1] criticava tale decisione; e prescindendo dall'esame della questione, se basti l'esistenza del regime così detto delle Capitolazioni per far considerare, dal punto di vista della giurisdizione penale e in relazione ai connazionali del giudice, territorio francese quello dove esse siano in vigore, egli sostenne che nei *settlements* «il y a de la part de la Chine un abandon contractuel de sa souveraineté,... et que les infractions commises dans le quartier français de Shanghai doivent être reputées accomplies en territoire français».

L'influenza di questi due concetti; personale e territoriale, di immunità amministrativa e di attribuzione di sovranità, si farà sentire poi in tutto il successivo sviluppo dei *settlements* [2] dell'Estremo Oriente, quando non avvenga per la Cina, come è avvenuto per il Giappone, un rinnovamento della legislazione, della giurisdizione e dei costumi, che permetta alle Potenze d'Europa di rinunciarvi a tutti i privilegi pattuiti a favore dei propri sudditi.

Intanto però, anche restando così le cose, la Gran Bretagna si è mostrata disposta a limitare, rispetto ai nuovi porti aperti al commercio, l'effetto della clausola della Convenzione di Cefù relativa alla costituzione di municipalità particolari per gli stranieri. Infatti l'articolo 8 del vigente Trattato di commercio anglo-cinese negoziato da sir James Mackay, mentre dispone che saranno aperti al commercio altri cinque porti, subordina tale apertura alla condizione che gli inglesi

---

[1] *Revue Critique de legislation et de jurisprudence*, avril 1896, pag. 238-242. *Examen doctrinal. IX. Delit commis à l'étranger; extrême Orient; ville de Shanghai.*

[2] Ved. Appendice 3ª.

non vi possano reclamare, contro la volontà del governo cinese, nè la immunità dall'osservanza dei regolamenti municipali in quelli già vigenti, nè la facoltà di formarvi municipalità distinte dalla città indigena.[1] E pertanto la Gran Bretagna d'un lato rinunciava a considerare la costituzione delle municipalità straniere come una facoltà implicita in modo assoluto nell'apertura dei porti al commercio straniero; dall'altro non pretendeva derivare dalla concessione di un'area e dalla formazione in quella di una municipalità straniera alcuna rinuncia di sovranità da parte della Cina a favore di altro o di altri Stati.

Ma intanto da parte del Giappone si intensificava l'esplicazione dei due concetti originari francesi: esclusività della concessione ed esclusiva autorità in questa della Stato concessionario. Tale era il significato del Protocollo cino-giapponese firmato a Pechino il 19 ottobre 1896, nel quale era disposto (art. 1) che « *settlements* da possedersi esclusivamente dal Giappone sarebbero assegnati nelle città e porti allora aperti al commercio e che l'ordinamento delle strade e l'esercizio dell'autorità di polizia vi sarebbero attribuiti esclusivamente ai Consoli giapponesi ». Era inoltre disposto che anche nei porti, antecedentemente aperti al commercio, di Shanghai, Tientsin, Amoy ed Hankau sarebbero attribuiti al Giappone dei *settlements* nelle identiche condizioni di assegnazione [2] e di governo in contrasto coi concetti originariamente preferiti ed applicati circa le concessioni.

---

[1] Trattato cino-britannico del 5 settembre 1902, art. 12: « The Chinese government agrees to open to foreign trade, on the some footing as the places opened to foreign trade by the Treaties of Nanking and Tientsin, the following places....

» Foreigners residing in these open ports, are to observe the Municipal and Police Regulations on the same footing as Chinese residents, and they are not to be entitled to establish Municipalities and Police of their own, within the limits of these Treaty ports, except with the consent of the Chinese authorities ».

[2] Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 382, 383.

12. — L'autonomia comunale e l'autorità tutoria.

La tendenza manifestatasi nell'espressione e nell'applicazione dei concetti francesi della *concessione*, s'è affermata ripetutamente anche fra i residenti stranieri del *settlement* internazionale di Shanghai; e specialmente durante la ribellione dei T'aipings e gli altri successivi e ricorrenti fermenti rivoluzionari, e durante le controversie colla Cina determinate da ragioni fiscali,[1] s'era formato colà, come s'è già accennato,[2] un forte partito in favore della trasformazione del *settlement* in città libera. Se molti fra i residenti stranieri anche ora deplorano che tale aspirazione non sia stata soddisfatta, altri, probabilmente con maggior ragione, se ne rallegrano pensando che la città libera sarebbe diventata la terra promessa dei contrabbandieri europei e dei delinquenti cinesi, e che l'idea di una repubblica ordinata, costituita da qualche migliaio di stranieri appartenenti a tante nazionalità e tratti a quelle terre dal desiderio di rapidi guadagni, prescinde tanto dalle condizioni concrete degli uomini e delle cose, da poter qualificarsi come utopia.

Il *settlement* di Shanghai pertanto, e più tardi gli altri costituiti qua e là in Cina e in Corea, non furono concepiti nè come nuove autonomie politiche formatesi, a danno della sovranità territoriale, in territorio cinese, nè come acquisti coloniali fatti singolarmente o collettivamente in Cina dalle Potenze occidentali, ma bensì come autonomie amministrative conferite in Cina a comunità di stranieri originari d'un solo Stato o di diversi Stati europei, i quali, senza tale espediente, avrebbero continuato a dipendere separatamente dalla singola azione dei rispettivi rappresentanti diplomatici o consolari, con grave danno nel secondo caso della loro comune convivenza, e con imbarazzo anche nel primo dei loro interessi amministrativi.

---

[1] MAYERS, *loc. cit.*, pag. 372.
[2] Ved. pag. 182.

Tale fu il carattere attribuito al *settlement* di Shanghai da quell'assemblea generale dell'11 luglio 1854 che approvò il primo vero codice municipale, e che potrebbe dirsi l'Assemblea Costituente di tale Municipalità. Fu determinato allora che, di anno in anno, gli amministratori siano scelti in pubblica Assemblea, e debbano costituire il consiglio municipale, composto di un presidente e di sei membri, aumentati più tardi a nove. L'Assemblea annuale dei censiti approva il bilancio e giudica l'indirizzo dell'amministrazione, dando così una ispirazione al nuovo Consiglio ; e questo, che ebbe modificate nel 1898 talune attribuzioni, ma non è stato mutato nella propria costituzione, si divide in comitati di difesa, finanze, polizia, igiene e lavori pubblici ; nè alcuna misura importante è adottata senza riferimento all'assemblea dei contribuenti. Dalla qual cosa apparisce questa caratteristica della costituzione di Shanghai : il presidente, i sei consiglieri ed il segretario, che formano insieme il così detto *consiglio municipale* corrispondono effettivamente alla *giunta municipale* dei nostri comuni, mentre le funzioni del nostro Consiglio Municipale sono esercitate colà dall'assemblea degli elettori, vera *Landesgemeinde* di quella comunità.

La vita municipale deve svolgersi dovunque entro i limiti consentiti dal bene generale della società cui i singoli comuni appartengono e che è rappresentata, nei rapporti con ciascun Comune, dalle superiori autorità politiche e dagli organi di moderazione e di tutela preordinati a tal' uopo dalle leggi dello Stato. Ma nel caso dei *settlements* l'esplicazione di tale tutela non poteva essere così semplice e facile com'è nei singoli Stati d'Europa e d'America. L'area assegnata agli stranieri era e continua ad essere parte del territorio cinese, ma la supremazia delle autorità cinesi non avrebbe potuto manifestarsi in una municipalità costituita da forestieri, senza offendere tutte quelle guarentigie od immunità particolari che appunto a questi sono attribuite dai Trattati esistenti fra la Cina e gli altri Stati. Nè la supremazia, in

quanto si riferiva alla costituzione delle Municipalità e alla promulgazione dei relativi codici, poteva competere ad una singola autorità consolare o diplomatica. Ciò non poteva essere nei *settlements* internazionali perchè in questi era necessario che l'assenso alle nuove regole fosse dato da tante autorità quante erano le nazionalità dei forestieri che dovevano essere poi costretti ad osservarle. Nè poteva quella unilateralità di poteri costituenti, ammettersi, nemmeno nei *settlements* assegnati ad una sola nazione, poichè per creare in Cina nuovi enti amministrativi riconosciuti, con personalità ed attributi autonomi proprii, dal diritto pubblico, era necessario, ad evitare una implicita rinuncia alla sovranità territoriale cinese, che anche l'autorità dell'impero intervenisse nel riconoscimento di tali costituzioni di nuove municipalità, dalla cui esistenza doveva in parte risultare limitato l'esercizio delle sue prerogative.

I primi regolamenti infatti, emanati il 29 novembre 1845 per il *settlement* inglese di Shanghai, furono firmati dal Taotai Kung e dal Console britannico capitano Balfour. Le nuove *Land Regulations* del 1854 (non ratificate poi dal governo francese) che avrebbero dovuto applicarsi in tutta l'area dei tre *settlements* già assegnati, erano state approvate nel luglio di quell'anno dai tre consoli americano, britannico e francese, d'accordo col Taotai di Shanghai, e poi dall'Assemblea dei censiti e infine dagli agenti diplomatici ; e la revisione del 1898 degli stessi Statuti diventò definitiva ed obbligatoria quando il Consiglio Municipale ebbe partecipazione che ne era pervenuta l'approvazione da parte del corpo diplomatico accreditato a Pechino. Tale espressa riserva era fatta dal corpo diplomatico fin dal 1869, quando nell'approvare la revisione degli Statuti applicata nell'anno successivo, dichiarava che la forza di legge avrebbe dovuto durare in tali Statuti finchè fosse piaciuto ai rispettivi governi : « to have the force of law on and after the 1 november 1869, until the further pleasure of our respective governments

be made known ».[1] E così nel Preambolo delle stesse *Land Regulations* rivedute,[2] si ricorda essersi provveduto perchè ad ogni correzione necessaria di tali *Regulations* e ad ogni dubbio che insorgesse circa la costituzione dei poteri derivanti da quelle, debba procedersi d'accordo fra i consoli stranieri e l'intendente cinese del distretto, colla riserva dell'approvazione che si sarebbe dovuta ottenere dagli agenti diplomatici degli Stati rispettivi e « dal commissario imperiale cinese che sopraintende ai cinque porti », (più tardi « dal governo centrale cinese »).[3]

Al Consiglio Municipale era attribuita la competenza di emanare regolamenti per provvedere alla miglior applicazione degli Statuti municipali ; ma mentre l'autonomia del Consiglio era riconosciuta intera e le sue deliberazioni si giudicavano immuni da ogni necessità di ratifica in quanto si riferiva alla sua organizzazione interna, ed all'ordine degli uffici e delle persone da esso dipendenti, era invece esplicitamente fatta la riserva che nessun altro regolamento potesse applicarsi se non avesse ottenuta l'approvazione dei consoli e degli agenti diplomatici degli Stati aventi Trattati colla Cina.[4] Così era completata la disposizione dell'articolo 28 delle *Land Regulations* del 1870 che, riconfermando la riserva già adottata in quelle del 1854 e riferita nel preambolo dell'atto collettivo emanato dagli agenti diplomatici per la concessione della loro ratifica, disponeva che a « tutti gli emendamenti, aggiunte, determinazioni e risoluzioni di dubbi sarà

---

[1] HERSTLETT, ediz. 1896, vol. II, pag. 560, 561.

[2] *Loc. cit.*, pag. 562-589.

[3] La collaborazione di tutte le autorità dalle quali *personalmente* dipendevano gli stranieri e di quelle del paese cui apparteneva il *territorio*, e la sanzione data dalle une e dalle altre ai Regolamenti, potevano, giuridicamente completandosi a vicenda, conferire a quegli Statuti un'efficacia d'impero *territoriale*, che era espressa così nel Preambolo delle *Land Regulations* del 1870 : « .... be it ordered that the following revised Regulations, and the bye-laws annexed thereto, shall have effect and be binding upon all persons residing or being within the limits mentioned in the following regulations, as to all matters and things comprised therein ». Cfr. l'art. 14 delle *Land Regulations* del 1854. MAYERS, *loc. cit.*, pag. 362, 363.

[4] Art. 11 delle *Land Regulations* del 1870. HERSTLETT, ediz. 1896, *loc. cit.* pag. 567.

provveduto in avvenire per opera dei consoli stranieri d'accordo coll'autorità cinese locale, e subordinatamente alla conferma degli agenti diplomatici stranieri e del governo centrale cinese ».[1] A tali disposizioni era conforme anche l'accordo del 1884 per la formazione del *settlement* generale di Chemulpo, dove era provveduto (art. 9) perchè le regole in esso stabilite « potessero essere rivedute ed emendate per comune consenso delle autorità coreane e delle competenti autorità straniere, nel modo che da loro fosse riconosciuto necessario ».

Come le municipalità dei *settlements* soggiacciono alla supremazia delle supreme autorità territoriali e di quelle diplomatiche straniere, in quanto si riferisce alla formazione ed alla modificazione dei loro elementi costituenti, così sono subordinate alla supremazia ed alla sorveglianza dell'autorità tutoria in quanto si riferisce al loro normale operare nei limiti della rispettiva costituzione. Se non che in questo caso l'autorità tutoria è costituita dai soli elementi stranieri diplomatici e consolari, senza necessità della cooperazione dell'elemento territoriale rappresentato dalle autorità superiori cinesi. In quanto si tratta infatti di formare e di riconoscere, di modificare e di arricchire di nuove attribuzioni in territorio cinese un ente collettivo dotato di funzioni amministrative e riconosciuto dal diritto pubblico, è naturale che debba cooperarvi anche l'autorità dello Stato nei limiti geografici e politici del quale quell'ente è destinato a sorgere e ad operare. Ma quando si tratti di sorvegliare l'opera di tali enti nei limiti di una esistenza collettiva già riconosciuta e di una costituzione già determinata, allora l'elemento personale rappresentato dalle autorità diplomatiche e consolari e dalle competenze ed immunità eccezionali loro garantite dai trattati, prevale su quello territoriale, e l'autorità tutoria,

---

[1] HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 572-573.

può, senza offesa di alcun diritto di sovranità dello Stato cinese, essere rappresentata ed esercitata da quei soli rappresentanti stranieri, su tali municipii che son formati da stranieri e costituiti per loro beneficio.[1]

Secondo le *Land Regulations* del 1854 si riconosceva ai consoli, collettivamente o singolarmente, la facoltà di convocare in qualunque momento l'assemblea degli elettori, sia per iniziativa propria, sia per aderire ad una istanza presentata da almeno cinque censiti ; ora basta anche la convocazione fatta da venticinque censiti perchè possa radunarsi legalmente una Assemblea straordinaria. Alle risoluzioni adottate da tali assemblee straordinarie circa materie di competenza del consiglio e già enumerate come tali negli Statuti municipali, era attribuita validità in confronto di tutti i censiti nei limiti territoriali del Municipio, se non meno di un terzo della totalità degli elettori aveva partecipato all'Assemblea. Questa doveva essere presieduta dal più anziano fra i Consoli presenti ; o, non essendo presente alcun Console, da un elettore designato dalla stessa Assemblea. Se le risoluzioni adottate si riferivano a materie di competenza del Con siglio, ma non definite negli Statuti Municipali,[2] era necessa rio comunicarle ai Consoli, senza l'approvazione dei quali non avrebbero potuto considerarsi valide ed obbligatorie per tutta la comunità degli elettori.[3] Tale facoltà dei consoli, relativa alla convocazione degli elettori in assemblea straordinaria, era conservata dalle *Land Regulations* del 1870, che rispetto a tale argomento confermavano in tutto[4] le disposizioni corrispondenti degli Statuti del 1854.[5]

---

[1] HERSTELTT, ediz. 1908, pag. 1095 : Regole del 1907 circa il veto dei Consoli inglesi alle deliberazioni dei Consigli municipali in Cina.

[2] Viabilità, ponti ed argini, igiene, illuminazione, fognatura e pubblica sicurezza.

[3] N. 10 delle *Land Regulations* del 1854. V. MAYERS, *loc. cit.*, pag. 361-362.

[4] Art. 15. HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 567.

[5] Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 649-659. Decreto approvante le *Land Regulations* di Hancàu (Hankow) emendate, e riproduzione delle stesse, analoghe a quelle di Shanghai.

Nella concessione francese di Shanghai l'autorità tutoria è esercitata sul Municipio dal Console, che, in armonia col concetto territoriale, dianzi accennato, della *Concessione*, ha talora esercitato quell'autorità con molta energia. Così è stato nel 1865, quando, trovandosi il Console in dissenso col Municipio, lo scioglieva colla forza, imprigionandone i Consiglieri, e sostituendoli con un Consiglio provvisorio di notabili, nel quale furono chiamati anche taluni sudditi britannici possessori di immobili nei limiti della concessione francese. Quel Comitato provvisorio è durato in ufficio fino all'applicazione del *Règlement d'organisation Municipale de la Concession française*, adottato nel 1868. Gli otto consiglieri elettivi vi costituiscono bensì il Municipio, ma le loro risoluzioni sono sottoposte all'esame ed alla sanzione del Console generale.

Gli Statuti del 1854 provvedevano alle necessità finanziarie della nuova municipalità del *settlement* britannico, disponendo (art. 10) che al principio di ciascun anno i consoli stranieri dovessero convocare una assemblea dei censiti per provvedere ai mezzi necessari al compimento dei servigi incombenti alla comunità. In tale assemblea doveva determinarsi la misura dell'imposta fondiaria da pagarsi sui terreni e sui fabbricati, e l'ammontare dei diritti di approdo da prelevarsi su tutti i prodotti trasportati mediante imbarcazioni nei limiti del *settlement*. Al Consiglio era data la facoltà di amministrare questi fondi, attribuendoli ai servizi municipali, e di citare i contribuenti morosi davanti alla corte consolare della nazione rispettiva. Nello stesso anno l'Assemblea ha modificato il modo di determinare le quote e di prelevare le imposte ; e la competenza municipale in tali argomenti era ulteriormente modificata da quelle regole approvate nel 1867 che dovevano entrare in vigore nel 1870. Secondo queste ultime regole (art. 9 e 10), al Consiglio era riconosciuta la facoltà di prelevare imposte fondiarie e tasse d'altro genere, e di citare (art. 13) i recalcitranti davanti

alla Corte consolare competente, ottenendovi il pagamento per le quote dovute, con tutti i mezzi autorizzati dalla stessa Corte.[1]

Durante la rivolta dei T'aipings, Shanghai ebbe un periodo di rapido e fittizio sviluppo dovuto all'affluenza di molti rifugiati cinesi che vi provocarono un aumento notevole nel prezzo dei terreni, ed una febbre di speculazioni edilizie. Mentre queste condizioni transitorie facevano affluire nuove e copiose risorse economiche nelle casse municipali, obbligavano d'altronde il municipio a tante nuove spese di polizia, di fognatura, di viabilità e sopratutto di sicurezza pubblica, da ridurlo in gravi imbarazzi finanziarii. Cessata la rivolta dei T'aipings, molti dei rifugiati cinesi tornarono nell'interno, e ne seguì una gravissima crisi edilizia, dopo la quale però lo sviluppo di Shanghai è proceduto lentamente, ma senza interruzione, insieme col progresso costante della comunità straniera e del commercio internazionale di quel porto, così da far diventare a poco a poco la sua amministrazione municipale degna di una città importante anche dal punto di vista finanziario.

Nel 1867 la spesa fatta per scopi municipali nel *settlement* britannico, si aggirava intorno ai 6000 taels per anno ottenuti prelevando il ½ per cento sul valore imponibile dei terreni (valutato a 494,000 taels nel 1864), il tre per cento sul valore imponibile degli edifici già costrutti (stimato allora a 63,000 taels) ed ottenendo altri 2000 taels dai diritti di approdo. Nel 1900 il bilancio del *settlement* internazionale di Shanghai, ammontava a 1,045,177 taels nell'entrata e 916,885 alla spesa e il preventivo per il 1901 portava 1,033,750 all'entrata e 956,687 alla spesa. Nel 1912 l'entrata ammontava a 2,734,245 taels e la spesa a 2,372,747 e il bilancio preventivo per il 1913 dava una somma di 2,758,000 taels all'entrata e di

[1] *Land Regulations and Bye-Laws for the Foreign Settlement of Shanghai, 1869. Approved by Order in Council of 25 october 1881.* HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 670-672 e pag. 888. *Order in Council respecting British Jurisdiction in China and Corea, 24 october 1904*, art. 169, n. 2.

2,488,000 alla spesa. Nel 1900 le entrate della municipalità francese erano di 274,929 taels e la spesa di 369,157 ; nel 1912 le entrate erano salite a 664,638 taels e le spese a 761,000 e il bilancio per il 1913 prevedeva 700.000 taels di entrata e 773,000 di spesa.[1]

Il valore dei terreni nel *settlement* internazionale, comprese le aree aggregatevi nel 1900, era computato in 44 milioni 230,938 taels corrispondenti a circa 156 milioni di franchi, valore quintuplicato dal 1880 e più che raddoppiato dal 1890 ; e nel 1913 era salito a 131,764,700 taels, corrispondenti a più di 400 milioni di franchi. Il terreno del *settlement,* che era stato originariamente comperato per 50 dollari il *mau,*[2] prezzo equivalente allora al doppio del valore commerciale, ha raggiunto nel 1900 il prezzo di 10,000 e di 16,000 dollari per *mau* e nel 1912 fu venduto in qualche località più favorita perfino a 85,000 taels per *mau.*[3] Nel trimestre terminato col settembre 1900 la rendita imponi-

---

[1] *Settlement Internazionale,* bilancio del 1912 :

ENTRATE ORDINARIE :		USCITE ORDINARIE :	
Imposta fondiaria 6/10 di 1 %	Taels 671,539,87	Polizia	Taels 854,250,70
Imposta fabbricati sulle case straniere 12 % o 6 % secondo la situazione	» 541,851,47	Igiene	» 109,508,17
Imposta fabbricati sulle case indigene 12 % o 6 % c. s.	» 716,845,87	Illuminazione	» 87,748,15
Diritti prelevati sulle merci	» 204,782,49	Lavori pubblici	» 149,258,29
Licenze di vetture, vendite di oppio, ecc., ecc.	» 494,608,18	Approdi e rive	» 37,981,02
Tassa sui mercati, macelli, ecc.	» 65,138,72	Spazzatura e manutenzione stradale	» 236,430,98
Contributi dalle Società del gas, telefono e tramways	» 39,478,79	Ospitali e cimiteri	» 97,388,49
		Giardini pubblici	» 34,561,27
		Manutenzione case e magazzini	» 46,729,61
		Fognatura	» 4,369,05
		Segretariato e uffici legali	» 207,922,59
		Dipartimento finanziario	» 58,154,89
		Interessi sui prestiti e ammortamenti	» 241,435,85
		Volontarii e pompieri	» 97,025,30
		Istruzione e coltura, musica e musei, ecc.	» 105,974,23
			» 12,247,24
	Taels 2,743,245,38		Taels 2,372,747,71

[2] 6 *mau* = 1 acro = $^1/_{640}$ di miglio quadrato inglese.

[3] Ved. *Chronicle and Directory*, ecc., for 1914, pag. 858.

bile di 515 case situate nel *settlement* internazionale era di 748,784 taels; nel distretto occidentale quella di 261 case, era di taels 277,006; in Hongkew per 845 case era di 544,039 taels; e quella di 20,127 case indigene nei due primi distretti era di 2,618,559 taels e di 22,769 case indigene di Hongkew, di 1,388,336, con un totale di rendita imponibile su fabbricati di 5,576,724 taels. Nella concessione francese il valore dei terreni era nel 1899 di 4,664,942 taels, e la rendita imponibile delle case straniere di taels 83,500 e di quelle indigene di 506,250.[1] Il 31 dicembre 1912 le case straniere esistenti nelle quattro divisioni della concessione internazionale erano 3216 con un reddito imponibile di 4,870,218 taels; e nella concessione francese il reddito imponibile delle case straniere era di 300,000 taels.[2] Le case indigene nella concessione generale erano 52,761 con un reddito di circa 8,000,000, e nella concessione francese il reddito imponibile delle case indigene era di 1,266,660 taels.

Un sistema finanziario analogo vige negli altri *settlements* municipali con talune peculiarità nel dettaglio, dipendenti da condizioni locali. Così nel *settlement* internazionale di Canton (Shameen) è provveduto in due modi alle spese municipali di abbellimento e di ricreazione. Alle spese di manutenzione delle strade, anche nei pubblici giardini, e allo stipendio di talune guardie e dei custodi dei ponti, è provveduto con prelevamenti dall'importo della imposta fondiaria pagata annualmente dai censiti in ragione di venti dollari per lotto di terreno,[3] mentre le spese necessarie alla manutenzione dei giardini pubblici ed alle piantagioni sono prelevate dagli interessi di un capitale che è conosciuto col nome di *Garden Fund*, perchè è stato costituito colla somma versata più di quarant'anni or sono dal governo cinese come indennità per la distruzione dell'antico *giardino delle fattorie*.

---

[1] Ved. *Chronicle and Directory* cit., 1902, pag. 185.

[2] Ved. *Chronicle and Directory* for 1914, pag. 858-859.

[3] HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 691-699. *Land Regulations and Bye-Laws for the British Concession at Canton* (*Shamien*), 25 september 1871 or revised 4 december 1899.

Quanto ai *settlements* della Corea, era stato provveduto nel Trattato anglo-coreano del 1883,[1] perchè le aree dovessero, a cura del governo coreano, esservi comprate e preparate per l'occupazione dei residenti. Quel governo si sarebbe poi compensato delle anticipazioni fatte, sul ricavato della vendita dei singoli lotti. L'imposta da pagarsi annualmente su questi ultimi doveva fissarsi d'accordo fra le autorità coreane e quelle straniere interessate, e la riscossione ne doveva esser affidata alle autorità coreane che ne avrebbero trattenuta una quota come equivalente alla tassa fondiaria dovuta secondo le leggi del paese. L'eccedenza di tali contribuzioni, insieme col residuo dell'importo realizzato dalla vendita dei lotti, avrebbe dovuto esser versata ad un fondo municipale amministrato da un Consiglio « la costituzione del quale sarà determinata più tardi dalle autorità coreane insieme colle autorità straniere competenti ».

Appunto all'ordinamento di un primo *settlement* internazionale ed alla sua organizzazione municipale, aveva provveduto l'accordo del 3 ottobre 1884[2] relativo a Chemulpo; e in quell'accordo era disposto che (art. 4) « alla viabilità, alla fognatura, alla illuminazione, alla nettezza stradale, al mantenimento di una guardia di polizia e ad altri servizii municipali, si provvedesse dal Consiglio Municipale coi proprii fondi » (quota spettante al Municipio sull'imposta fondiaria), ammettendo che, quando tali fondi risultassero insufficienti, lo stesso consiglio « potesse far gravare una sovrimposta su tutti i lotti di terreno e tutti i fabbricati nei limiti del *settlement* in proporzione al loro valore ». In conformità con tale disposizione era poi annessa a quell'accordo la formula da usarsi nella redazione dei titoli di concessione da rilasciare agli acquirenti stranieri in quei limiti territoriali ; e in tale formula erano contenute le seguenti condizioni : 1ª che il

---

[1] Art. IV, n. 3.

[2] Ved. Appendice 1ª. Secondo l'articolo VI dell'accordo del 1884 il Consiglio della Concessione Internazionale di Chemulpo era costituito fino all'annessione giapponese dal Sopraintedente delle Dogane (Kamri), dai Consoli e da tre rappresentanti dei proprietari stranieri.

concessionario ed i suoi successori dovessero appartenere a Stati aventi trattati con la Corea ; 2ª che il concessionario si obbligasse a pagare l'annua imposta prediale alle autorità coreane; 3ª che lo stesso concessionario e i suoi eredi e successori fossero obbligati « a pagare al Consiglio Municipale di Chemulpo quelle altre somme di denaro che potesse essere creduto necessario di prelevare come particolare tassa per servizi municipali ».

La formazione dei *settlements* stranieri, considerati come gruppi particolari di residenti e di residenze e proprietà forestiere, fu voluta nei paesi dell' Estremo Oriente dagli altri Stati come un mezzo per la più sicura tutela dei loro sudditi, e fu subìta da principio volentieri dalla Cina come più rispondente alla sua tendenza recente a segregare i forestieri dalla propria popolazione. Ma la trasformazione dei *settlements* in vere municipalità autonome, così ben costrutte ed organizzate, non è stata da principio voluta e preordinata nonchè dalla Cina, nemmeno dagli Stati europei e dagli Stati Uniti d'America. È stata quella una formazione naturale e spontanea, corrispondente alle condizioni peculiari già accennate di residenza e di immunità, nelle quali trovavansi gli stranieri occidentali in territorio cinese, e volentieri subìta senza allarme dalla Cina, perchè corrispondente al manifestarsi normale delle funzioni municipali nel suo territorio.

Quando la Cina inaugurava la fase contemporanea dei suoi rapporti con gli stranieri, essa non praticava alcuna forma di governo municipale retto da ufficiali pubblici e compreso fra le varie collettività rappresentanti le funzioni della pubblica amministrazione. Tali funzioni, quali sono i provvedimenti relativi alla viabilità, alla tutela dell'ordine pubblico, alla fognatura e all'illuminazione, erano e sono pur tuttavia lasciate alla libera iniziativa degli abitanti di ciascuna via o di ciascun quartiere. L'autonomia municipale dei *settlements* stranieri non doveva dunque apparire al governo cinese, finchè restava autonomia puramente municipale, anzi

autonomia d'esercizio di funzioni considerate in Europa municipali, come una diminuzione della sovranità territoriale, ma piuttosto come un uniformarsi dei nuovi gruppi stranieri al sistema della vita locale cinese. E gli stessi gruppi stranieri, mantenendosi distinti per residenza dalla popolazione indigena, parevano seguir l'esempio di quei gruppi di particolari associazioni che i cinesi stessi formano anche quando si trasferiscono dalla provincia d'origine in altra parte dell'impero. Così narra il Hosie [1] che, prima ancora dell'apertura del porto di Niutcwang (Newchwang) nel 1861, si erano formate a Mukden parecchie associazioni (Kung-So) costituite da originarii del Cilì, di San-Chiang, di Shanghai e di Shansi; di San Chiang, Shantung, Shansi e Fokien a Kaip'ing-Hsien; di Shantung a Chin-chù T'ing, e di Anhui a Cin-chù-fu. Nel 1861, divenuto Niutcwang il centro del commercio della provincia, si formarono anche in quella città associazioni analoghe dai residenti originarii dal San-Chiang, da Canton e dal Fo-Kien.

Tali associazioni cinesi sono alimentate da un contributo volontariamente pagato su tutte le merci importate ed esportate e versato nella cassa dell'associazione da coloro che ne formano parte. Ogni associazione ha poi un deposito mortuario, dove sono conservati i cadaveri dei soci fino al loro trasporto nella provincia d'origine.

A Niutcwang esiste pure una associazione di commercianti indigeni che, oltre alle funzioni d'una Camera di Commercio, esercita anche i servizi municipali della manutenzione stradale, della fognatura, della riparazione dei ponti, dei soccorsi da distribuirsi ai poveri durante l'inverno, della provvista d'acqua e dei pubblici spettacoli.[2] In cambio di tali servigi, a quella associazione è attribuita la competenza

---

[1] Hosie, *Manchuria*, London, Methuen, 1901, pag. 165-166.

[2] Yu-Yue-Tsu, *The spirit of Chinese philanthropy*. A study in mutual aid. New York, Longmans, 1912, pag. 109-110. The case of the Newchwang Guild.... It maintains order in the streets, takes care of the roads, drains and reservoirs, controls public lands, administers poor reliesf, subidizes charitable institutions, controls banks, regulates exchanges of trade, marts and transportation.

di tassare i veicoli, i magazzini, e, in certe proporzioni, anche i redditi dei commercianti. Lo Hosie,[1] parlando della provincia mancese di Feng-t'ien, accenna ad un procedimento simile nello sviluppo di altre amministrazioni locali della Manciuria. Ogni villaggio vi ha uno o più capi; e ciascun comune urbano o città (Hsiang-yao) ne ha un certo numero, eletti dagli abitanti della stessa località, e confermati dalla autorità governativa del distretto. Il capo ha molti e varii attributi: appianare le dispute fra gli elettori, rappresentarli in caso di litigio davanti le corti di giustizia, essere in generale intermediario fra quelli e l'autorità civile, e legalizzare gli atti di trapasso della proprietà. Ma anche in questi comuni, tale governo municipale regolarmente costituito non esclude la formazione e l'esistenza concomitante di altre associazioni con particolari funzioni municipali. Queste, che sono costituite da cinesi di una provincia stabiliti in un'altra; formate dapprima per la protezione dei loro membri, gradatamente assumono funzioni municipali; e per varii motivi, sopratutto d'indole fiscale, sono considerate con favore dalle autorità locali. E tanto a queste non ripugna lo sviluppo spontaneo e cooperativo delle funzioni municipali, che non mancano, nelle stesse città cinesi, esempi di imitazioni indigene dei *settlements* municipali stranieri. Nel 1894, essendo state distrutte da un incendio nella città indigena di Shanghai molte povere abitazioni situate lungo il fiume, si pensò dalle autorità cinesi di approfittarne per erigervi una gittata ed una via simili a quelle dei quartieri stranieri. I lavori furono compiuti nel 1897 e la manutenzione, insieme con gli altri servizi municipali del quartiere, furono affidati ad un consiglio municipale indigeno, formato ad imitazione di quelli stranieri e presieduto nel 1900 dal generale Tcheng-Ki-Tong conosciuto in Europa come antico addetto cinese all'ambasciata di Parigi e come autore di un volume francese

---

[1] Hosie, *op. cit.*, pag. 164-168.

sulla Cina che, al suo tempo, ha destato in Europa un vivo interesse.[1]

Le condizioni particolari degli stranieri e dei loro privilegi in Cina, i sentimenti reciprochi degli europei e dei Cinesi, l'accordo iniziale promosso, pur da diversi motivi, nei rispettivi governi per desiderare topograficamente distinti i due elementi di popolazione, le tradizioni e le consuetudini stesse cinesi circa il governo locale e le funzioni municipali; tutto ciò ha contribuito a creare ed a sviluppare, nelle loro condizioni presenti, le autonomie municipali europee dell'Estremo Oriente.

---

13. — La sovranità cinese nei «settlements»; il «likin».

Il suolo dell'impero cinese apparteneva nominalmente all'imperatore e, appartiene, dopo la proclamazione della Repubblica, allo Stato, nè può esser alienato così che l'acquirente di un fondo ne acquisti, nel senso attribuito a tale diritto fra noi, la proprietà. La concessione collettiva delle aree riservate per lo stabilimento dei forestieri, non importa, nel senso del diritto internazionale, cessione delle aree stesse agli Stati cui gli stranieri concessionari appartengono. Nella stessa guisa l'acquisto di un fondo, fatto individualmente da uno straniero, importa per l'acquirente, nel senso del diritto privato, una concessione di possesso indeterminato nel tempo, in corrispettivo della quale il concessionario deve pagare un annuo canone al governo cinese. Così si acquista la facoltà di godimento dell'immobile come se questo fosse diventato proprietà dell'acquirente; ma nel tempo stesso il nome di pro-

---

[1] YU-YUE-TSU, *The spirit of Chinese philanthropy.* A study in mutual aid. New York, Longmans, 1912, pag. 87, 89, 98, 101, 103, 106, 107, *108-112*, 113 e 114. Pag. 108: «Beginning in voluntary co-operation for mutual benefit, these undertakings gradually become established by custom and finally are recognized as public institutions both by the people and by the civil authorities».

prietà è evitato nel titolo della concessione, preservando questa da una contraddizione colle categorie di diritti privati riconosciute dal diritto cinese. Il canone perpetuo, distinto, per l'entità e per la destinazione sua, dalla imposta fondiaria, contribuisce d'altronde a conservare a quel possesso perpetuo i caratteri di una locazione indefinita e irrevocabile, o piuttosto di un tenimento feudale. Combinata la cessione fra il proprietario indigeno e l'acquirente straniero, il relativo contratto è registrato al consolato competente ed in seguito a ciò è dato all'acquirente un documento di concessione cinese col sigillo del Taotai del circuito.

Questo documento è un titolo incontestabile per l'acquirente, cui ormai il fondo appartiene colla condizione del pagamento dell'annuo canone al Governo cinese nella misura di 1500 *cash* per *mau* equivalenti a 47 franchi e mezzo, per anno.[1] Così era stabilito per le aree di Shanghai dalle prime *Land Regulations.* Quelle del 1854 e le successive provvedevano [2] agli obblighi relativi all'espropriazione di immobili per ragioni di viabilità, indipendentemente dal perdurare nel censito espropriato dell'obbligo del canone annuo da pagarsi al governo cinese anche per la parte espropriata; disponevano (art. 6) per la determinazione dei limiti e la ufficiale apposizione di segni di confine ai fondi attribuiti od acquistati da uno straniero; riconoscevano l'obbligo della tassa fondiaria da pagarsi al governo cinese e ne determinavano [3] il pagamento annuale anticipato, e il modo, successivamente mutabile, di citare in giudizio i contribuenti morosi e di procedere in loro confronto alla esecuzione immobiliare.

In tutto ciò è chiara la piena riserva da parte della Cina e il riconoscimento altrettanto completo da parte degli altri Stati, della sovranità territoriale cinese, sia sulle aree delle concessioni straniere in genere, sia in ispecie sui singoli fondi

---

[1] Un ettaro corrisponde a poco meno di 15 mau. Ved. nota 2, pag. 258.
[2] N. 5; MAYERS, *loc. cit.*, pag. 358-359 e HERTSLETT, ediz. 1908, pag. 746-749.
[3] Art. 1 e 7; HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1896, pag. 355, 359 e 360.

acquistati dai forestieri. D'un lato la registrazione e la concessione del titolo, dall'altro l'obbligo del canone annuo, erano gli elementi più importanti di tale riconoscimento e riserva della sovranità territoriale. È particolarmente notevole, sotto tale rispetto, il primo fra gli articoli del 28 luglio 1868, addizionali al Trattato fra la Cina e gli Stati Uniti del 18 giugno 1858. Con quell'articolo le due parti contraenti si manifestavano concordi nel riconoscere che la concessione fatta agli stranieri di stabilirsi in determinate aree cinesi, non importi abbandono o diminuzione della sovranità o del dominio eminente cinese sulle stesse aree.[1]

La stessa riserva è fatta, insistendo sopra una delle sue più importanti conseguenze di diritto internazionale, dall'art. 6 del Trattato del 22 maggio 1882 fra gli Stati Uniti e la Corea, e risulta dall'accordo stipulato per lo stabilimento di un *settlement* generale a Chemulpo. Tale accordo, dopo aver determinato nell'articolo 5 il prezzo d'acquisto, secondo la situazione, dei fondi situati nei limiti assegnati, disponeva nell'articolo 9 che quando il concessionario si fosse assentato senza aver provveduto al pagamento del canone, il governo coreano avrebbe potuto rientrare in possesso del fondo dopo il compiersi di un anno dalla scadenza del canone non pagato. In tal caso il governo coreano avrebbe pubblicato un bando, e venduto quel fondo all'incanto ; e, dopo aver rimborsato il proprio erario e la cassa del Municipio degli arretrati di canone e d'imposta e delle spese di esecuzione, avrebbe ver-

---

[1] Art. 1. « H. M. the Emperor of China, being of opinion that, in making concession to the citizens or subjects of foreign powers, of the privilege of residing on certain tracts of land, or resorting to certain waters of that Empire, for purposes of trade, he has by no means relinquished his right of eminent domain or dominion over the said lands and waters, hereby agrees that no such concession or grant shall be construed to give to any Power or party which may be at war with or hostile to the United States, the right to attack the citizens of the United States, or their property within the said lands and waters ; and the United States, for themselves, hereby agree to abstain from offensively attacking the citizens or subjects of any power or party or their property, with which they may be at war, on any such tract of land or water of the said Empire ». Nelle quali clausole è la più chiara e piena riserva e reciprocamente il più evidente riconoscimento della sovranità territoriale cinese sull'area dei *settlements* stranieri.

sato il residuo alle autorità consolari dello Stato cui l'insolvente apparteneva.

A lunghe trattative tra i rappresentanti della Cina e quelli degli altri Stati ha dato occasione, nei riguardi fiscali, l'esistenza e l'applicazione del *likin*, che in gran parte indeboliva l'efficacia dei vantaggi ottenuti dagli stranieri colla tariffa doganale convenzionale. Il *likin* o *contribuzione doganale di un millesimo*, è stato in origine una gabella di transito interno, prelevata sotto la pressione di straordinarie necessità, su determinati prodotti, al loro passaggio per determinati punti del territorio.[1] Questa tassa fu istituita nel 1853, durante la ribellione dei T'aipings, per coprire le spese della guerra; e nel 1860, quando l'urgenza di reprimere la rivolta, impose spese sempre maggiori, la si applicò a tutte le provincie allora soggette effettivamente alle autorità imperiali.

Allora la misura originaria di un millesimo del valore fu abbandonata, e la tassa divenne più gravosa e disforme da provincia a provincia. L'aumento delle barriere nella stessa provincia, nella proporzione di una almeno ogni trentesimo chilometro lungo il canale imperiale, l'ha inasprita indefinitamente[2] ed è restata una eccezione l'Honan dove il pagamento del *likin* fatto in base alla tariffa, ha continuato a salvaguardare le merci da ogni altra esazione in tutto il territorio della provincia. La gravità di questa tassa si era dimostrata fin da principio col fatto che l'oppio, mentre pagava 30 taels per *picul* di diritti d'importazione, ne doveva pagare altri 20 per diritti di *likin*. Nel 1856 il generale Tseng-Kwon-fan, padre del marchese Tseng, che teneva il campo contro i T'aipings, domandò licenza di percepire il *likin* anche a Shanghai per sopperire alle spese militari; ma ciò non gli fu concesso, ritenendosi una insuperabile difficoltà alla esa-

---

[1] PARKER, *China, her history, diplomacy and commerce*, pag. 230, London, 1901; MORSE, *The trade and administration of the Chinese Empire*, New York, Longmans, 1908, pag. 106.

[2] T. L. RICHARD, *Géographie de l'Empire de Chine*, 1905, pag. 297. Ediz. inglese: *A comprehensive geography of the Chinese Empire*.

zione di quel contributo la presenza in quel porto degli stranieri che erano favoriti da una tariffa convenzionale determinata dai trattati. Nel Trattato anglo-cinese di Tientsin del 1858 il *likin* fu però definitivamente riconosciuto dalla Gran Bretagna. Infatti, mentre l'articolo 24 stabiliva che i sudditi britannici dovessero pagare i diritti doganali d'importazione e d'esportazione nei soli limiti consentiti dalla tariffa convenzionale e l'articolo 25 disponeva che i diritti d'importazione dovessero pagarsi allo sbarco e quelli d'esportazione all'imbarco delle mercanzie, l'articolo 28, riferendosi all'articolo 10 del Trattato di Nanking che aveva ammesso un diritto supplementare di transito per le merci destinate all'interno, e ricordando gli inconvenienti prodotti dall'abbandonare la determinazione di tali diritti supplementari di transito all'arbitrio delle autorità provinciali cinesi, disponeva che, nel termine di quattro mesi, l'autorità incaricata della percezione dei diritti doganali dovesse render pubblico l'ammontare dei diritti di transito dovuti per le esportazioni fra il luogo di produzione e quello d'imbarco e per le importazioni fra il luogo di approdo e quello di consegna indicato dal Console rispettivo; e che i sudditi inglesi avessero facoltà di pagare ad un tratto, insieme col contributo doganale, anche questi diritti supplementari. I diritti di transito [1] sulle importazioni si sarebbero potuti pagare al porto di sbarco; e quelli sulle esportazioni alla prima barriera di *likin* che le merci avviate all'esportazione dovessero attraversare nella loro via verso il porto d'imbarco. In cambio di tali pagamenti si sarebbe ottenuto un certificato che avrebbe conferita a quelle merci la immunità da ogni ulteriore prelevamento di diritti di transito.

Durante gli ultimi quarant'anni le barriere di *likin* son venute aumentando, con grave danno del commercio, su tutte le vie cinesi di comunicazione. A comprendere poi quanto danno debba derivare al commercio da questa tassa,

[1] Cfr. Trattato francese di Tientsin, art. 23.

basta notare che, mentre v'è un limite all'ammontare del tributo che a titolo di *likin* può esser prelevato ad ogni singola barriera interna, non v'è limite al numero delle barriere che sia lecito erigere su ciascuna via di comunicazione; ed in conseguenza non v'è un limite alla totalità dei pagamenti imposti, in ragione di un'unica spedizione di merci, lungo la medesima via di comunicazione. Ad esempio, la strada che unisce Shanghai a Suciàu (Su-chau) ha un percorso di 80 miglia ed era interrotta al principio del secolo da dieci barriere per l'esazione del *likin*; nel Zekuèn la lana tibetana doveva pagare il passaggio di sei barriere prima di arrivare a Ciungking (Chunking) nel Fokien. Questa tassa ha quasi soffocato il commercio di thè che facevasi ad Amoy; ed anche a Fuciaù (Foochow) il thè di qualità inferiore deve pagare, oltre i diritti di esportazione, una tassa di *likin* del 35 per cento del valore, ed ogni partita di merci straniere trasportata a meno di un chilometro di distanza dal *settlement* al di là del ponte che lo mette in comunicazione colla città, è soggetta al pagamento di quella tassa. È vero però che il Fo-kien ed il Kùang-Tùng (Kwang-Tung) sono le due provincie dove il *likin* è più oppressivo. In altre provincie le esazioni si fanno a barriere meno vicine e sono più moderate, nè mancano governatori, come quello della provincia di Honan, che nel 1896 si è rifiutato di aumentare il *likin* giudicandolo un ostacolo al commercio.[1]

Nè di tale aumento è stata senza colpa l'influenza straniera. Questa anzi d'un lato lo ha provocato e dall'altro lo ha incoraggiato, mostrando come gli stranieri stessi s'ispirassero talora all'esempio di quella tassa. Dal primo punto di vista può citarsi l'esempio della Francia, il cui sistema di transito attraverso il Tonchino non è tale da giustificare da parte sua una troppo severa condanna del *likin* conservato dai cinesi. Dal secondo punto di vista possono citarsi le riforme stesse, buone ed utili in sè medesime,

---

[1] PARKER, *China*, cap. XII, *Likin*, pag. 227-243.

che l'influenza europea ha provocato nell'amministrazione doganale cinese. In una amministrazione così decentrata come quella dello Stato cinese, molti servizi pubblici incombono alle autorità provinciali, che provvedevano un tempo a quelli ed ai relativi stipendi degli impiegati coll'importo dei redditi doganali, rimettendo l'eventuale eccedenza a Pechino. Ma ricostituita l'amministrazione doganale dei porti aperti sotto una direzione internazionale, quest'ultima ha cominciato a trasmettere tutte le somme percepite al tesoro centrale di Pechino, dal quale ben poco ridiscendeva nelle provincie sotto forma di stipendi e di contributo alle altre spese d'amministrazione locale. Quest'ultima è stata pertanto costretta alla ricerca d'altre risorse colle quali alimentarsi. Il *likin* durava dunque e doveva allargare le sue reti su tutto il territorio, per evitare l'inanizione delle amministrazioni locali. E poichè il governo centrale privava queste ultime delle risorse antiche, e, come dicono i Cinesi «per vivere c'è bisogno di riso», esse cercavano altrove il «riso» che loro abbisognava.[1]

La Convenzione di Cefù[2] chiariva la condizione dei *settlements* rispetto al diritto di *likin*. Secondo i termini dei Trattati, dovevano gli stranieri esser esenti dal pagamento di quel diritto di transito nei porti aperti al commercio, o soltanto nelle concessioni straniere di quei porti? Il governo cinese sosteneva la seconda e più restrittiva interpretazione, e il negoziatore inglese della Convenzione di Cefù s'impegnava a farvi aderire anche il proprio governo.[3]

---

[1] PARKER, *loc. cit.*, pag. 232-242, *Notizie sul «Likin» nelle varie provincie.*

[2] Section II. Trade. Art. 1.

[3] Convenzione di Cefù del 13 settembre 1876. Section III. Trade. Art. 1. «With reference to the area within, according to the Treaties in force, *likin* ought not to be collected on foreign goods at the open Ports, sir Thomas Wade agrees to move his Government to allow the ground rented to foreigners (the so-called Concessions) at the different ports, to be regarded as the area of exemption from *likin*.... Produce accompanied by a half-duty certificate may be shipped at such points (porti fluviali di semplice imbarco o sbarco di merci) by the steamers, but may not be landed by them for sale. And at all such points, except in the case of imports accompanied by a transit duty certificate or exports similarly certificated,

In questo senso il principe Kung, a nome del dicastero cinese degli affari esteri, indirizzava il 12 dicembre 1876 una circolare a tutti i ministri stranieri accreditati a Pechino, l'accordo coi quali era pur riservato dalla Convenzione stipulata colla Gran Bretagna. In quella nota egli dava notizia dei negoziati antecedentemente intervenuti a tale proposito col ministro dell'impero tedesco, enunciava il principio della abolizione del *likin* nei limiti delle Concessioni straniere, partecipava che fin d'allora si sarebbe cessato di esigere quella tassa, sulle merci di provenienza straniera perfettamente autentica, nei limiti delle concessioni straniere di Shanghai, fossero quelle merci vendute da uno straniero ad un altro straniero o ad un indigeno; e riservava l'applicazione del medesimo sistema alla concessioni straniere degli altri porti aperti,[1] a quando i limiti territoriali delle concessioni stesse fossero stati determinati d'accordo tra le competenti autorità. Il ministro francese rispondeva il 18 dicembre 1876 a tale comunicazione facendo voti per l'abbandono totale del *likin* ed esprimendo l'avviso che il suo abbandono immediato nei riguardi delle merci straniere a Shanghai dovesse considerarsi come un atto conforme alle clausole dei trattati esistenti.[2]

Intanto il ministro tedesco von Brandt aveva inviato il 1° dicembre 1876 un *ultimatum* al governo cinese domandando, nel termine di 48 ore, la esenzione di tutte le merci tedesche importate in Cina da ogni tassa di *likin* nelle aree pertinenti alle concessioni straniere di Shanghai.[3] Allora, dopo che il von Brandt aveva perfino domandato i propri

---

which will be severally passed free of *likin* on exhibition of such certificates, *likin* will be duly collected on all goods whatever by the native authorities.... »

Art. 6. « .... The date for giving effect to the stipulations affecting exemption of imports from *likin* taxation within the foreign *settlements*, and the collection of *likin* upon opium by the Customs Inspectorate at the same time as the Tariff Duty upon it, will be fixed as soon as the Government has arrived at an understanding on the subject with other foreign Governments. »

[1] CORDIER, *Histoire* cit., vol. II, pag. 153.

[2] *Loc. cit.*, pag. 153, 154.

[3] *Loc. cit.*, pag. 154, 155.

passaporti, il governo cinese aderì alla sua domanda relativa al *likin*, riservandosi due mesi di tempo per darvi soddisfazione.

L'8 giugno 1877 [1] il governo cinese si dichiarava disposto ad entrare in trattative circa il regolamento del *likin* in tutto il territorio dell'impero; e i negoziati così iniziati continuarono per quattro anni ed approdarono al Trattato tedesco del 31 marzo 1880. L'articolo 3 di questa convenzione stabilisce che in ogni porto aperto dove ciò sia possibile, debbano essere stabiliti dei punti franchi (*bonded warehouses*) nella misura richiesta dai bisogni del commercio straniero; e l'articolo 8 rimanda ad ulteriori negoziati il regolamento delle questioni relative alla tassazione delle merci straniere ed a quella delle merci cinesi in possesso di negozianti stranieri nell'interno del territorio. Così era provveduto all'abolizione del *likin* nelle concessioni straniere organizzate nei porti aperti [2] ed anche nei punti franchi stabiliti nei porti aperti dove non esistessero ancora *concessioni* o *settlements* stranieri; e d'altronde le legittimità del *likin* nell'interno era riconosciuta anche dal governo germanico.

Nei rapporti colla Gran Bretagna, la Convenzione di Cefù non è stata ratificata che dieci anni dopo la stipulazione,

---

[1] *Loc. cit.*, pag. 158-160.

[2] Non però dovunque esisteva un quartiere straniero. M. Wilkinson, console britannico a Ningpo, descriveva, in un rapporto del 1902, le conseguenza di ciò che egli chiamava « the *likin* incubus ». Egli notava che alcuni oggetti, per 3 scellini di tassa doganale di cui sono gravati, dovevano pagare altri 12 scellini come *likin* a Ningpo, dove le stazioni di *likin* sono stabilite quasi in contiguità all'ufficio doganale, sicchè il pagamento dell'una gravezza seguiva immediatamente al pagamento dell'altra. Lo stabilimento poi di tali barriere in quella area di Ningpo che era stata formalmente dichiarata nel 1862 il *general foreign settlement*, aveva per conseguenza la eliminazione dei mercanti stranieri da Ningpo. La esistenza di tali barriere, e specialmente la loro esistenza nel *settlement*, rendeva infatti troppo favorevoli agli indigeni le condizioni di concorrenza cogli stranieri importatori. Il Wilkinson notava che tali danni prodotti dalle barriere di *likin* stabilite nelle aree del *settlement*, non sono stati abbastanza notati dai governi stranieri, perchè non si fanno sentire nei più importanti *settlements* di Shanghai, che gli stranieri da lungo tempo hanno fatto riconoscere dalla Cina come aree libere da *likin*. V. *Times*, 27 agosto 1902, pag. 8, col. 5 e 6: *China Consular Reports*. Ma non notava la diversità sostanziale esistente, dal punto di vista giuridico, fra i *settlements* dotati e quelli destituiti di organizzazione municipale.

cioè il 6 maggio 1886, insieme con 10 articoli addizionali relativi al diritto di transito sull'oppio. Dal primo di tali articoli, le clausole della Convenzione di Cefù circa le aree immuni dal *likin* e circa i diritti di transito, sono riservate ad ulteriori trattative fra i due governi. E come risultato di tutte queste trattative, restava soltanto il principio, sancito dal Trattato tedesco nel 1880, che nelle concessioni straniere e nei porti aperti in generale le merci di provenienza straniera dovessero esser esentate dalla esazione dei diritti di *likin*. Il che, del resto, se costituiva un'immunità, non corrispondeva ad una rinuncia della sovranità territoriale, più che non vi corrispondessero le immunità giurisdizionali degli stranieri ed i privilegi consolari. Tale limitazione era poi doppiamente giustificata perciò che, nei limiti delle concessioni, troppo quei diritti fiscali sarebbero stati in contraddizione coi vantaggi commerciali concessi dai Trattati; e che, del resto, essendo stato il *likin* reso necessario da spese delle amministrazioni locali cinesi cui non corrispondevano più, per quelle amministrazioni, adeguate fonti di entrata, esso doveva cessare in quelle aree che erano state concesse ai forestieri in condizioni tali da non potere importare più veruna spesa all'amministrazione locale cinese.

Fatta eccezione da queste regole speciali applicabili ai *settlements* stranieri, il *likin* ha continuato poi a riscuotersi in tutto il territorio ed a svilupparsi secondo i bisogni degli erarî provinciali. Come dicevasi nella nota dell'8 giugno 1877 indirizzata dal governo cinese al ministro tedesco, « les prélèvements du *likin* intéressent le budget du Gouvernement de la Chine ».[1] La qual cosa non solo significava un richiamo fatto dal governo cinese al rispetto ch'era pur dovuto dagli altri governi all'esercizio delle sue incontestabili prerogative sovrane, ma era anche un accenno alle necessità finanziarie che economicamente giustificavano il mantenimento di quei diritti di transito.

---

[1] CORDIER, *Histoire*, vol. II, pag. 158.

Da queste due preoccupazioni: della sicurezza del commercio e della necessità di provvedere ai bisogni finanziari d'una provincia, era stato ispirato Li-Hung-Chang quando, poco prima della rivolta dei boxers, pattuiva con 72 case di commercio l'abolizione del *likin* in tutto il Kuangtung (Kwang-Tung), mediante un annuo contributo fisso di 4 milioni di dollari.[1] Ond'è che la diplomazia inglese, abbandonate le insistenze fatte da altri Stati perchè la Cina rinunciasse al *likin* senza compensi, s'è data, durante e dopo l'ultimo intervento collettivo delle Potenze, alla ricerca di quei compensi che potessero esser accettati come adeguati dal governo cinese senza danno del commercio straniero.[2]

A tale intento sono stati rivolti i negoziati per un nuovo Trattato di commercio anglo-cinese affidati a sir James Mackay nel principio del 1902. Ne risultò il Trattato supplementare di commercio anglo-cinese firmato il 5 settembre 1902 e ratificato a Pechino il 28 luglio 1903, analogo (art. 8, sez. 1-16), in quanto si riferisce al *likin*, al Trattato di Commercio della Cina cogli Stati Uniti dell'8 ottobre 1903, ratificato a Washington il 13 gennaio 1904 (art. 4). Secondo tali stipulazioni si dovrebbe procedere dalla Cina alla completa abolizione del *likin*; gli altri Stati consentirebbero ad una soprattassa di una volta e mezzo il diritto di importazione e di esportazione da imporsi dalla Cina sui prodotti esteri importati nel suo territorio e sui prodotti cinesi destinati al commercio internazionale. Secondo il Trattato anglo-

---

[1] Un decreto imperiale dal 1890 dava corso in tutto l'impero al dollaro d'argento coniato nella nuova zecca di Canton. Il valore ne è identico a quello del dollaro d'argento degli Stati Uniti del Messico e del *yen* d'argento giapponese.

[2] Il PARKER (*loc. cit.*, pag. 242), che ha avuto della Cina una lunga esperienza personale, preferirebbe che si ottenesse l'abolizione del *likin* secondo l'esempio del Kuangtung, mediante accordi pattuiti per provincia. Varie sono le esigenze delle amministrazioni provinciali e varia anche la misura di gravezze che nelle diverse regioni può rispettivamente sopportare il commercio, cui, piuttosto che l'abolizione delle gravezze attuali, importa la loro consolidazione e la sicurezza per l'avvenire. A di lui avviso le corporazioni commerciali delle singole provincie potrebbero pagare una somma fissa annua variabile da 1 a 10 milioni di *taels* in cambio della assicurazione che nessun contributo per *likin* o per altro dazio analogo, sarebbe prelevato sotto qualsiasi pretesto a carico delle importazioni ed esportazioni, oltre quelli prelevati nei porti aperti dall'amministrazione internazionale delle dogane.

cinese l'abolizione del *likin* avrebbe dovuto effettuarsi il 1° gennaio 1904, sotto la condizione che agli stessi patti avessero a quella abolizione acconsentito anche gli altri Stati godenti in Cina il trattamento della nazione più favorita e che il loro assenso non fosse stato subordinato ad una concessione politica o ad una esclusiva concessione commerciale da parte della Cina (art. 8, sez. XIV). Se queste condizioni non si fossero verificate prima del 1° gennaio 1904, l'esecuzione dei provvedimenti dell'articolo 8 sarebbe stata sospesa fino al loro verificarsi (sez. XV). Con questa disposizione coincide anche quella dell'articolo IV, 12 del Trattato con gli Stati Uniti secondo il quale, non appena a tali patti avessero aderito le altre Potenze aventi Trattati con la Cina, sarebbe fissata fra i due Stati la data a partire dalla quale le disposizioni relative all'abolizione del *likin* dovrebbero avere piena esecuzione.

Secondo il Trattato anglo-cinese, la procedura per l'abolizione del *likin* dovrebbe essere la seguente: si toglierebbero le barriere e resterebbe alla Cina il diritto di tassare il transito del sale e dell'oppio indigeno, sotto la sorveglianza della amministrazione internazionale delle dogane. Le esistenti dogane interne, nel numero attuale di 25, sarebbero conservate per permettere ai tesori provinciali di riscuotervi una sopratassa d'esportazione sui prodotti indigeni. Entro sei mesi dalla applicazione del Trattato, sarebbe riveduta la Tariffa di esportazione, alla quale, come a quella di importazione, sarebbe aggiunta una soprattassa in sostituzione ogni diritto di transito interno; e sarebbero riservate a speciali accordi le tasse sulla seta e sulle stoffe di lana a macchina di ogni diritto di transito interno; e sarebbero riservate a speciali accordi le tasse sulla seta e sulle stoffe di lana a macchina.[1] I fondi provenienti dalle soprattasse non dovreb-

---

[1] Trattato anglo-cinese, art. VIII, sez. 1-12. Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pagine 174-180.

bero poi considerarsi come parte dei redditi doganali, ma tenersi a disposizione delle autorità provinciali.

Il Trattato infatti era stato firmato dopo che uno scambio di note allegate alla Convenzione aveva avuto per risultato anche un accordo circa i fondi di soprattassa (*surtax funds*). Questi dovrebbero essere conservati presso l'amministrazione internazionale delle dogane, a disposizione dei Vicerè e dei Governatori provinciali in proporzioni combinate fra questi ultimi e l'Ufficio centrale del Tesoro cinese. Era inteso però che l'amministrazione delle dogane, al ricevimento delle istruzioni mandatele dalle autorità provinciali, dovesse rimettere a Pechino una somma equivalente alle anteriori contribuzioni dei redditi del *likin* al tesoro centrale ed inoltre anche le somme corrispondenti ai redditi di *likin* dati in garanzia per il prestito del 1898. Era d'altronde aggiunta a queste modalità anche la condizione che la soprattassa pattuita non potesse esser ulteriormente destinata a garanzia di nuovi prestiti esteri o di altri impegni già esistenti dell'Impero.[1]

---

[1] I primi 7 articoli del Trattato negoziato da sir I. Mackay (v. HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 171 e segg.) contengono accordi circa i punti seguenti: facilitazioni per ottenere certificati di *drawbacks*, stabilimento di un uniforme sistema monetario cinese, uniformità dei diritti percepiti sulle merci trasportate su giunche da Hong-Kong ai porti della provincia di Canton, responsabilità degli azionisti cinesi in società anonime, navigazione dei fiumi di Canton e del Yangtze, punti franchi, e registrazione delle marche di fabbrica e di commercio.

L'articolo 8, che è di tutti il più importante, provvede all'abolizione del *likin* e dispone quanto segue:

« Il governo cinese, riconoscendo che il sistema di riscossione del *likin* e di altre tasse che colpiscono i prodotti nel luogo di produzione, in transito ed a destinazione, impedisce la libera circolazione delle merci e lede gli interessi del commercio, si impegna col presente Trattato ad abbandonare del tutto questi modi di tassazione, coi limiti indicati nella sezione VIII.

» Il governo britannico in cambio acconsente a permettere che, oltre alla tariffa convenzionale ora in vigore, una soprattassa sia prelevata su tutte le merci importate dall'estero per opera di sudditi britannici e sui prodotti cinesi destinati alla esportazione od agli scambi da farsene lungo le coste. È inteso che il *likin* non sarà ristabilito in alcuna forma e sotto alcun pretesto; che in nessun caso la soprattassa sulle importazioni straniere eccederà l'equivalente di una volta e mezzo il diritto di importazione prelevabile secondo il Protocollo finale stipulato fra la Cina e le Potenze il 7 settembre 1901; che il pagamento della tassa di importazione e della soprattassa assicurerà per le importazioni, fatte da Cinesi o da non Cinesi,

Il Trattato, in quanto si riferiva all'abolizione del *likin*, non ha potuto essere applicato il 1° gennaio 1904. Il Giappone vi aveva aderito in tempo coll'articolo 1 del Trattato del-

---

in imballaggio originale o no, la completa immunità da ogni altra tassa, visita o dilazione di trasporto; e che l'ammontare totale delle tasse prelevabili su prodotti indigeni destinati alla esportazione, non eccederà in alcun caso il 7 ½ % *ad valorem*.

» Avendo presenti costantemente questi principii fondamentali, le Alte Parti contraenti si sono messe d'accordo circa i seguenti metodi di procedura:

RIASSUNTO.

» 1. Impegno di togliere tutte le barriere di *likin*.

» 2. Consenso del governo britannico alla soprattassa di 1 ½ % sul diritto di importazione del 5 % ammesso dal Protocollo del 1901.

» 3. Conservazione degli stabilimenti doganali (*custom-houses*) indigeni (Cfr. l'al. 3 dell'art. 3 del Trattato che dispone: « Se le merci sono trasportate per il consumo locale in una località che non appartenga ai *settlements* o *concessioni* straniere di un porto aperto, esse vi diventano suscettibili della tassa di consumo di cui la sezione VIII »).

» 4. Conservazione delle tasse e del *likin* sull'oppio consolidando e trasformando il *likin* in soprattassa.

» 5. Il diritto incontestato della Cina di tassare l'oppio indigeno non deve dar pretesto a tassare altre merci o ad arrestarne i trasporti.

» 6. Abolito il *likin* sul sale, esso sarà consolidato colla tassa sul sale e riscosso nel luogo di produzione o alla prima stazione di esazione dell'imposta, incontrata nel trasporto verso la provincia dove il sale deve essere consumato.

» 7. Rimaneggiamento della tariffa relativa alle esportazioni nei limiti del 5 %.

» 8. L'abolizione delle tasse interne diminuirà il reddito dello Stato. La soprattassa ha lo scopo di dare allo Stato un compenso per questa perdita. Ma deve pur darsi un compenso per la perdita del reddito del *likin* in quanto deriva dal commercio interno. Resta pertanto inteso che il governo cinese potrà imporre una tassa di consumo sui prodotti di origine cinese non destinati all'esportazione. Tale tassa dovrà prelevarsi soltanto nei luoghi di consumo e non gravare le merci durante il transito. Il governo cinese si impegna a far sì che, dagli ordinamenti relativi a questa tassa, non possa derivare un impedimento nè alle merci estere nè a quelle indigene destinate all'esportazione. *Come è disposto nella sezione 3ª, la tassa di consumo non dovrà essere prelevata nei* settlements *o* concessioni *straniere*.

» 9. Importi equivalenti al diritto di importazione saranno prelevati sui tessuti di lana a macchina e sulle stoffe prodotte in Cina sia da stranieri, sia da Cinesi in qualunque parte del territorio.

» 10. Ingerenza del personale superiore della amministrazione internazionale delle dogane nella riscossione di queste tasse interne. Questi ufficiali eserciteranno una sorveglianza efficace sull'azione di tali uffici, e nel caso di abuso, esazione illegale, impedimento della circolazione e del transito delle merci od altra causa di fondati lamenti, in seguito a loro rapporto il governatore generale o governatore competente prenderà senza indugio le disposizioni necessarie per porvi riparo.

» 11. In caso di reclamo contro azioni illegali della amministrazione delle finanze, la decisione spetterà ad una commissione formata da un ufficiale del governo cinese, da uno britannico e da uno delle dogane imperiali; se accolto il reclamo, la indennità sarà subito, nel porto aperto più vicino, pagata dall'amministrazione delle dogane imperiali sul fondo della soprattassa e obbligati gli ufficiali superiori cinesi a punire e rimuovere l'impiegato colpevole. Se il reclamo fosse respinto, chi lo avesse presentato sarebbe condannato nelle spese ».

l'8 ottobre 1903;[1] ma, mancando ancora l'unanimità delle Potenze per la rinuncia, si è potuto, secondo l'articolo 4 del Trattato con gli Stati Uniti, determinare un'altra data per la sua applicazione. Sette anni dopo la stipulazione del Trattato Mackay, un deputato inglese interrogava il sottosegretario degli esteri per sapere quali cause avessero impedito fino a quel momento l'applicazione delle clausole dell'articolo VIII di quel Trattato, relative all'abolizione del *likin*. Il sottosegretario gli rispondeva (Seduta della Camera dei Comuni del 9 settembre 1909) che il governo cinese aveva fatto qualche proposta circa l'aumento delle tariffe doganali in compenso dell'abolizione del *likin*; ma che tali proposte non avevano avuto buone accoglienze dal governo britannico, sfavorevolmente impressionato dal fatto che il governo cinese continuava ad aumentare nel territorio dello Stato le barriere di *likin*, e che il commercio straniero continuava ad esservi soggetto ad esazioni di *likin* più frequenti e più aspre.

Non solo dunque la mancanza d'unanimità delle Potenze,[2] ma anche più le abitudini tergiversatrici della diplomazia cinese,[3] faranno correre più lungo tempo che da prin-

---

[1] Art. 1. « Whereas China, with the object of reforming its fiscal system, proposes to levy a surtax in excess of the tariff rates on all goods passing through the *Custom Houses* whether maritime or inland and frontier, in order to compensate in a measure for the loss incurred by the complete abolition of *likin*, Japan consents to pay the same surtax as is agreed upon between China and all the Treaty Powers. With regard to the production tax, consumption tax and excise, and the taxes on native opium and salt, leviable by China, Japan also consents to accept the same arrangements as are agreed upon between all the Treaty Powers and China. It is understood however, that the commerce, rights and privileges of Japan, shall not, on account of the above, be placed at any disadvantage as compared with the commerce, rights and privileges of other Powers ».

[2] Ved. l'opinione sfavorevole del generale Sharrets, perito americano per le tariffe cinesi, che dichiaravasi contrario al progetto per l'abolizione del *likin*, nel *Times* del 6 agosto 1902, pag. 3, col. 1. Il Sharrets informava il Vicerè di Nanking che il governo americano non sarebbe per entrare negli impegni enunciati nell'articolo 8 del Trattato di sir James Mackay in rapporto coll'abolizione del *likin*.

[3] Nel giugno 1905 settanta ditte commerciali fra le più importanti di Shanghai, richiamavano l'attenzione del governo britannico sulla condotta del governo cinese, in contrasto colle stipulazioni del Trattato relative alla moneta, alle miniere, al regime fiscale ed alla navigazione, e lo esortavano ad insistere per la integrale ap-

cipio non si credesse, prima che il *likin* sia abolito o trasformato.[1] Anche in questo rapporto si manifesterà poi l'antagonismo fra le Potenze che desiderano una Cina florida ed attiva, capace di diventare un operoso mercato, e quelle che desiderano una Cina preparata dalla debolezza politica ed economica a diventare, senza mezzi di resistenza, facile preda della conquista.

Il *likin* non grava però sul commercio straniero come su quello indigeno. Un negoziante straniero che voglia vendere la sua merce importata in un mercato interno, può liberarla anticipatamente da tutti i diritti di transito, pagando l'importo corrispondente ad una metà del diritto d'importazione se si tratta di merci contemplate dalla tariffa doganale, e di due e mezzo per cento sul valore se si tratta di oggetti importabili in franchigia. Di tali pagamenti gli è rilasciato dall'ufficio delle dogane marittime un certificato che esenta le merci da ogni altra gravezza fino alla loro destinazione. Lo stesso commerciante straniero può accompagnare la sua mercanzia o farla trasportare su proprie imbarcazioni, purchè si munisca di un passaporto e di una licenza speciale. Analogamente si procede nel caso di un negoziante straniero che voglia far acquisto di prodotti cinesi nell'interno per

---

plicazione del Trattato del 1902. Contemporaneamente a Swatao le corporazioni indigene si agitavano per indurre gli stranieri a sottomettersi spontaneamente all'aumento delle tasse consentito al Vicerè di Canton come riscatto del *likin*.

[1] La condotta del governo cinese infatti non mutava dopo il Trattato del 1902 e le proteste del 1905 erano determinate dalle lacune della sua applicazione. (Ved. discussione alla Camera dei Comuni del 3 agosto 1905 e dichiarazioni del Conte Percy circa il *likin*). Nel giugno e nel luglio del 1914 altri reclami erano fatti dagli interessati ai consoli e da questi al governo cinese perchè le autorità provinciali di Anhui avevano illegalmente tassate merci inglesi destinate all'interno che avrebbero dovuto restare immuni da ogni aumento di tassa di transito interno (Ved. nel SARGENT, *op. cit.*, pag. 187-190 e 191 : Argomenti addotti dai Cinesi a difesa di questi abusi denunciati dagli stranieri · abusi fraudolenti dei certificati concessi per il trasporto di merci pertinenti a stranieri ; e conseguente misconoscimento successivo del valore protettivo di quei certificati). Intanto, nei rapporti fra la Russia e la Cina, venivano pienamente riconosciuti e legalizzati i diritti fiscali nei rapporti commerciali per la via di terra ed era abolita la zona franca di 50 verste (100 li) nella quale l'articolo 15 del Trattato del 24 febbraio 1881 e l'articolo 1 del Regolamento annesso (V. HERTSLETT, ediz. 1908, pag. 489 e 492), il commercio fra russi e cinesi era stato ammesso con piena libertà ed assoluta franchigia da ogni gravezza.

trasportarli in un porto aperto. Egli deve comunicare, col mezzo del suo console, alle autorità cinesi una domanda contenente l'indicazione dei prodotti da acquistare, della prima barriera fiscale che questi dovranno attraversare e del porto di destinazione e di imbarco della merce, e aggiungervi l'impegno di pagare la somma di riscatto dei diritti di transito interno, al passaggio della merce per la barriera più vicina al porto d'imbarco. L'ufficio delle dogane marittime, ricevuto un duplicato di questo documento, rilascia all'interessato un certificato di transito che il negoziante dovrà portar seco e sul quale, al trasporto delle merci comperate all'interno verso la costa, dovrà far imprimere il sigillo della prima barriera attraversata nel viaggio. Tali documenti bastano ad esentare il trasporto da ogni gravezza di transito interno fino all'ultima barriera incontrata prima del porto di destinazione. Per poter avere il lascia-passare alla prima barriera, le merci dovranno essere verificate e, se trovate conformi al certificato, questo sarà timbrato e così restituito alla persona cui le merci siano affidate per il trasporto. Al passaggio delle successive barriere fiscali basterà che quella presenti per l'esame e per il visto il suo certificato di transito. All'ultima barriera prima del porto di destinazione le merci sono valutate dagli ufficiali doganali mandativi da quel porto; e allora, pagato il diritto di transito unificato, la merce potrà procedere fino al porto di destinazione per esservi imbarcata.

Tale trattamento speciale è fatto però, nei riguardi del *likin*, soltanto ai prodotti cinesi comperati da negozianti stranieri nell'interno della Cina per la loro esportazione in un altro Stato; mentre le stesse merci, acquistate da mercanti stranieri per il consumo o la vendita nei pòrti aperti al commercio, sono soggette a tutte le esazioni di *likin* prelevabili in ogni barriera esistente fra il mercato di acquisto e il luogo di destinazione.[1]

---

[1] Vi Kyuin Wellington Koo, *op. cit.*, pag. 277-280.

Ma, comunque sia di ciò, l'abolizione generale del *likin* non parve, nemmeno al momento dei negoziati per il Trattato Mackay, così prossima [1] che non conservasse importanza pratica la esenzione che ne pretendono gli stranieri nell'interno delle concessioni.[2] Nè tale esenzione può dirsi misconoscimento della sovranità territoriale.

Sotto altri rispetti però gli stranieri dei *settlements* hanno agito sovente come se questi fossero giuridicamente situati fuori dell'Impero, provocando così le rappresaglie della popolazione e la diffidenza del governo. Nel maggio del 1874 una sollevazione popolare scoppiò nella concessione francese di Shanghai, perchè il Consiglio Municipale intendeva aprirvi una strada attraverso un cimitero appartenente alla corporazione di Ningpo ; ed un altro tumulto fu provocato nella medesima concessione per motivi analoghi nel luglio del 1898. È noto che Li-Hung-Chang attraversante, dopo le ostilità del 1900, i *settlements* stranieri di Shanghai, vi fu trattato come se varcasse il suolo di un altro Stato. E le truppe straniere che vi son sbarcate durante le ostilità che desolavano le regioni settentrionali dell'Impero, vi hanno tenuta guarnigione per due anni senza allontanarsene, mentre le truppe dei *settlements* sarebbero state più che sufficienti a mantenervi l'ordine pubblico e a tutelarvi la sicurezza degli abitanti.

Par che nei *settlements*, giunti ormai ad un certo grado di sviluppo, i due concetti contrari affermatisi fin dal principio della loro formazione,[3] lottino l'un contro l'altro per ispirarne l'esistenza. Questa è ancora giuridicamente conforme al primo concetto secondo il quale la condizione dei *settlements* deve considerarsi soltanto come il risultato delle immunità personali e delle speciali guarantigie amministrative degli abitanti. Ma sempre più tende ad affermarvisi

---

[1] Il 12 novembre 1902 il governo cinese notificava ai ministri stranieri che i tessuti importati nell'interno dagli stranieri avrebbero in avvenire dovuto pagare il *likin* al tasso del 6 %, cioè allo stesso tasso applicato ai tessuti mandati nell'interno da sudditi cinesi.

[2] Ved. Trattato anglo-cinese, art. VIII, sezioni 3 e 8. Ved. note 65 e 66.

[3] Ved. pag. 151-159.

il secondo concetto, secondo il quale i *settlements* dovrebbero considerarsi, dal punto di vista della Cina, come espropriazioni di sovranità, e da quello dell'Europa come un aspetto nuovo della sua multiforme attività coloniale.

L'antinomia dei due concetti fondamentali risulta evidente da un paragone fra le *Land regulations* relative a Shanghai del 1869 [1] e taluni degli ordinamenti delle Concessioni più recenti. Le prime son precedute da una nota collettiva degli agenti diplomatici accreditati a Pechino, che, dopo avere ricordata la approvazione data dai rispettivi governi alle regole, rivedute dai censiti, relative alla Concessione internazionale, dichiara l'approvazione degli stessi governi anche al *Code d'organisation municipale* emanata per la concessione francese dal governo francese nel 1866 e riveduta nel 1869. Per i due ordinamenti la nota collettiva usa la stessa formola di approvazione, aggiungendo che l'uno e l'altro avranno forza di legge nelle aree rispettive « a partire dal 1° novembre 1869 e finchè i governi interessati non dispongano diversamente » (until the further pleasure of our respective Governments be made known). Per effetto di tale approvazione i due ordinamenti relativi alle due concessioni hanno potuto essere pubblicati dai varii Consoli per generale informazione e per esser osservati dai residenti stranieri d'ogni nazionalità.

Le *Land regulations* disponevano che gli acquisti di immobili fossero sottoposti anzitutto alle regole formulate nei Trattati fra lo Stato dell'acquirente e la Cina ; e che, accertata la disponibilità del fondo e pattuito il prezzo fra le parti, l'acquirente dovesse comunicare il contratto al proprio Console che alla sua volta lo trasmetterà all'Intendente (cinese) del distretto. Questi, constatata la regolarità della vendita, restituirà legalizzato il contratto al Console ; e dopo tale legalizzazione potrà essere pagato il prezzo e registrato il

[1] Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 664-687.

contratto al Consolato dell'acquirente ed anche a quello dell'alienante se il contratto sia stato stipulato fra stranieri.

Nell'organizzazione delle Concessioni più recenti, si hanno due diversità sostanziali circa le condizioni necessarie per la validità assoluta e territoriale degli ordinamenti e circa quelle sufficienti per le alienazioni dei fondi o per la costituzione su quelli di diritti reali. Non solo nel Regolamento della Concessione francese di Tientsin non è fatto alcun cenno di quell' approvazione dei rappresentanti degli altri Stati accreditati a Pechino, che pur era stata ritenuta necessaria per il Regolamento separato della Concessione francese di Shanghai ; ma da tale approvazione si prescinde in altre concessioni più recenti [1] e specialmente in quelle di Tientsin posteriori al 1900. Nelle concessioni più antiche il diritto di acquistare immobili è una facoltà degli stranieri in genere ; l'acquisto e la registrazione seguono al rispettivo consolato ; e a questo, come alle proprie leggi, resta soggetto l'acquirente in tutto quanto non abbia acquistato nel *settlement* carattere di norma obbligatoria territoriale per effetto dell'approvazione dei rappresentanti dei varii Stati. Nelle concessioni più recenti invece il diritto di acquisto compete senz'altro ai sudditi dello Stato al quale è stata fatta la concessione, mentre per gli stranieri di diversa nazionalità la facoltà è subordinata alla condizione di un impegno scritto di sottomettersi a tutti i regolamenti municipali.[2] Inoltre secondo questi più recenti ordinamenti non è ritenuto necessario l'intervento dell'autorità cinese del distretto, nè legale e sufficiente la stipulazione e la registrazione al consolato dell'acquirente, ma il contratto è sottoposto quanto alla forma della legge dello Stato al quale è fatta la concessione [3]

---

[1] Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 1095. Regole dell'ambasciata inglese a Pechino del 2 gennaio 1907, approvate dal ministero inglese degli esteri, relative al veto dei consoli inglesi alle deliberazioni dei Consigli municipali britannici in Cina.

[2] Regolamento francese di Tientsin, art. 5 ; Regolamento italiano di Tientsin, art. 1 ; Regolamento russo, III, 3 ; Regolamento tedesco per Tientsin, § 2 ; Regolamento austro-ungarico, § 1.

[3] Regolamento francese di Tientsin, art. 2, 3 e 4.

e dalle sue autorità deve essere redatto e presso la cancelleria del consolato della nazione concessionaria del *settlement* deve essere registrato.[1] Nel corso di tre quarti di secolo dunque, una condizione privilegiata di taluni gruppi stranieri che originariamente corrispondeva alla somma dei loro privilegi personali e delle prerogative personali, conservate a favore di coloro che ne formavano parte, dalle rispettive autorità consolari e diplomatiche, ha accennato a trasformarsi in prerogativa di carattere territoriale a favore degli Stati cui appartengono i componenti quei gruppi, e nelle concessioni più recenti a favore dello Stato al quale quella concessione è stata assegnata.

Tale tendenza è stata poi aiutata in diversa guisa dalle ricorrenti convulsioni rivoluzionarie, dalla conseguente debolezza del governo cinese, e dal carattere esclusivo dei gruppi europei che vivono nei *settlements* e si sentono e mostrano di sentirsi del tutto estranei per indole e per interessi morali al popolo presso il quale vivono ed allo Stato del quale sono ospiti e del quale si abituano a considerare anche gli interessi materiali più legittimi, quali indebiti ostacoli agli interessi propri. Poichè, come hanno osservato il Diosy[2] e il Grunfeld,[3] non v' è probabilmente un'altra società di uomini viventi lontani dalla patria, che, d'un lato isolati anche dall'esistenza del proprio paese, siano dall'altro, nel tempo stesso, così assolutamente isolati dal popolo presso il quale vivono,[4] e così completamente inaccessibili ai sentimenti ed

---

[1] Regolamento italiano per Tientsin, art. 2; Regolamento russo, III, 1; Regolamento austro-ungarico, § 6.

[2] Diosy, *The New Far East*, pag. 18.

[3] E. Grünfeld, *Hafenkolonien und Kolonieähliche Verhältnisse in China, Japan und Korea. Eine Kolonialpolitische Studie*, pag. 215. Jena, Fischer, 1913.

[4] Il generale Cheng Ki Tong, già addetto alla Legazione cinese a Parigi e noto in Europa per notevoli pubblicazioni fatte circa il suo paese, interrogato nel novembre del 1904 da un europeo che lo visitava a Cefù, circa lo stato dello spirito pubblico in Cina e particolarmente a Shanghai, verso gli europei, confessava che l'odio vi era profondo, non meno a Shanghai che nel resto del paese. « Nonostante il vantaggio commerciale, egli rispondeva, e nonostante la ricchezza che la vostra presenza ci porta, potete esser certi che, se si potesse cacciarvi, lo si farebbe senza esitare. Anzi a Shanghai l'avversione è più forte che nell'interno, perchè vi si vive costantemente accanto agli europei e questi costantemente ci offendono. E fra noi,

alle aspirazioni degli indigeni, come i gruppi d'Europei e, in proporzioni minori, di Americani, che risiedono, in aree distinte, nei porti dell'Estremo Oriente.

---

14. — Autorità e leggi europee.

La formazione dei gruppi stranieri nei porti aperti cinesi dava origine a tre forme e gradazioni di rapporti fra le sovranità straniere e la sovranità cinese. Questa conservava, nei rapporti non strettamente personali, maggior somma di attribuzioni quando la comunità straniera, formatasi in un'area distinta, non avesse ancora ricevuto dai governi competenti uno Statuto municipale, ma il governo comunale vi fosse organizzato dagli abitanti europei riuniti in libera associazione per provvedervi cooperativamente ai servizi municipali. Di tali servizi era invece incaricata una corporazione riconosciuta, quando vi fosse organizzata una municipalità, o nazionale e costituita per accordo fra lo Stato cinese e lo Stato europeo concessionario, o internazionale e costituita per accordo dei vari Stati occidentali interessati e del governo cinese. In tali due forme di concessioni organizzate e riconosciute, non esiste più soltanto quella somma di limiti e di inibizioni all'applicazione delle leggi ed all'esplicarsi dell'azione delle autorità cinesi, che deriva dalla somma dei privilegi personali e delle immunità locali spettanti agli

---

meno che in ogni altro paese, le offese all'amor proprio possono esser perdonate ». Venuto poi a parlare dell'esclusivismo degli europei, egli così concludeva : « Ho vissuto a Parigi, dove i vostri migliori concittadini mi consideravano loro eguale. A Shanghai invece, perchè sono cinese, mi è vietato di frequentare il *club* o di entrare nel giardino pubblico sotto pena d'essere ignominiosamente scacciato. I nostri più ricchi negozianti e banchieri non possono trattare direttamente coi capi delle vostre case di commercio, ma devono, come i *coolies*, attendere il loro turno nell'ufficio del *comprador*. Tutto ciò costituisce una vessazione che aliena da voi più di ogni altra cosa l'animo dei cinesi e che per lungo tempo ancora vi farà inevitabilmente considerare dai miei compatriotti come nemici ». Ved. anche A. ULAR, *Un empire russo-chinois*, Paris, Juven, 1902, cap. V, VI e VII.

stranieri che vi convivono nella medesima area, ma esiste anche una nuova entità d'ordine amministrativo, riconosciuta dal diritto pubblico così dello Stato concedente come degli Stati concessionarii, eppure fornita di personalità, di attributi, di interessi e di elementi di sviluppo distinti da quelli che son proprii delle entità analoghe rispettivamente esistenti secondo i singoli diritti pubblici di quei varii Stati. Dalla creazione delle municipalità e dallo sviluppo distinto della loro esistenza ha preso origine tutta una nuova serie di rapporti, di limiti e di prerogative d'ordine amministrativo e giudiziario nei rapporti fra quei gruppi organizzati e lo Stato o gli Stati concessionarii del *settlement* da un lato, e dall'altro fra quei gruppi e quegli Stati e lo Stato cinese.

La vita municipale di quelle comunità straniere presenta una triplice graduazione e subordinazione di poteri. Al Consiglio municipale straniero è attribuita la competenza di emanare regolamenti per la migliore applicazione degli Statuti municipali. I consoli, colla possibilità di ricorso degli interessati agli inviati stranieri a Pechino, formano l'autorità tutoria, in quanto si tratti di impedire che il Consiglio esca, nell'ordinamento interno del municipio, dai limiti assegnatigli dagli Statuti municipali. Ogniqualvolta si tratti poi di modificazione dell'area o di riforma degli Statuti, deve partecipare alla formazione della autorità tutoria anche un delegato, locale o centrale secondo i casi, del governo cinese. Ma mentre la municipalità straniera è nella sua origine il prodotto dell'azione coordinata dello Stato che ha la sovranità del l'area e dello Stato o degli Stati che hanno la sovranità delle persone che vengono a dimorarvi, la stessa municipalità non solo è dotata originariamente per delegazione, ma sviluppa in sè per consuetudine, attitudini e competenze proprie in rapporto così coll'area assegnata alla sua amministrazione, come con le persone pertinenti alla comunità in quell'area costituita. Formatasi la municipalità straniera, ne è derivata per tutti gli abitanti, europei e cinesi, la soggezione ai locali ordinamenti municipali ed alle autorità comunali

nella esplicazione delle loro attribuzioni amministrative, fiscali e di polizia, modificando così l'applicazione della regola secondo la quale il residente europeo in Estremo Oriente è soggetto soltanto alle leggi ed alle autorità nazionali, o al diritto pubblico territoriale fatto valere esclusivamente col mezzo delle rispettive autorità nazionali. L'autorità comunale di polizia acquistava invece in quei municipii, in confronto di tutti i residenti, una competenza universale territoriale, restando nazionale soltanto la competenza giudiziaria. Poi anche dall'esclusiva personalità di questa si cominciò a derogare; e può dirsi che il passaggio dal carattere esclusivamente delegato ed esclusivamente amministrativo delle autorità municipali, a quello di corporazioni dotate di una personalità propria di diritto pubblico, o distinta da quelle degli enti analoghi pertinenti agli Stati interessati, o distinta sempre più da quelle dello Stato cinese e sempre più assimilata a quelle di uno Stato europeo, costituisca il carattere specifico dello sviluppo delle concessioni nelle città aperte dell'Estremo Oriente. Questo lento e progressivo mutamento si riscontra tanto nella condizione degli europei ed americani residenti nelle concessioni e nei rapporti degli ordinamenti municipali coll'autorità e colle leggi europee,[1] quanto nella condizione dei cinesi abitanti nell'area delle municipalità e nella misura della loro soggezione alle autorità ed alle leggi cinesi ed alle autorità ed agli ordinamenti municipali.

A cominciare dalla condizione dei residenti della concessione sudditi di uno Stato di civiltà europea, e prendendo le mosse dagli ordinamenti originarii delle municipalità, si può riassumere la loro condizione così: « Le immunità per-

---

[1] Ved. *Land regulations and Bye Laws of the British Concession at Kin-Kiang*, 20 september 1902, art. 6. (HERSTLETT, *loc. cit.*, ediz. 1908, pag. 806-807): « All resolutions passed by a majority of those present and entitled to vote at any annual meeting, shall, subject to approval of His Britannic Majesty's Consul and the control of His Britannic Majesty's Minister as hereinafter provided, be binding upon the whole body of electors and upon all persons thereby rendered liable to pay rates, taxes, or other dues ».

sonali e giurisdizionali e quelle locali ed amministrative di cui godono gli stranieri in Cina, fanno sì che (esclusi i rapporti strettamente pertinenti al riconoscimento della sovranità territoriale) si facciano valere fra quei gruppi estranei alla popolazione cinese, più assai che non quelle indigene, le leggi e le autorità europee ». Tale impero estraterritoriale delle autorità e delle leggi patrie è conforme al diritto consolare di tutti i popoli di coltura europea, ed è affermato, nei riguardi delle concessioni e delle loro costituzioni municipali, dall'*Order in Council* britannico del 1881 [1] e da quello del 24 ottobre 1904 [2] che dispone : « Il Ministro di S. M. in Cina può.... associarsi ai ministri d'altre Potenze amiche di S. M. per fare o adottare regolamenti per il governo municipale di qualunque concessione o *settlement* straniero in Cina...; ed in quanto riguarda i sudditi britannici, tali Regolamenti comuni, saranno così validi ed obbligatorii come se si riferissero esclusivamente ai soli sudditi della Gran Bretagna ».[3]

Tale immunità dei singoli stranieri residenti nelle concessioni, da tanta parte delle leggi e della giurisdizione cinese, combinata colla dipendenza personale degli stessi stranieri dalle leggi e dalle autorità della patria, e l'accordo intervenuto fra le autorità di varii Stati di civiltà europea per coordinare insieme in quelle concessioni il proprio impero sui sudditi rispettivi, per organizzare le municipalità e per imporre regole comuni di convivenza ai forestieri di varia nazionalità viventi nelle concessioni, hanno costituito in queste ultime tutto un vasto campo di competenza riservato a norme

---

[1] Art. 6, 7, 8 e 9.

[2] *Order in Council respecting British Jurisdiction in China and Corea*, 24 october 1904, art. 156; HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 884-885.

[3] Art. 157. « Regulations made or adopted under this Order shall not have effect, as respects British subjects, unless and until they are approved by His Majesty the King, that approval being signified through the Secretary of State, save that, in case of urgency declared in any such Regulations, the same shall take effect before that approval, and shall continue to have effect unless and until they are disapproved by H. M. the King and until notification of that disapproval has been received and published by H. M.'s Minister in China.... as the case may be ».

e ad autorità che sono straniere o in sè o nell'origine della investitura e delle prerogative loro.

Secondo il sistema iniziale dei *settlements*, o concessioni assegnate esclusivamente ai sudditi di un determinato paese, bastava l'accordo delle autorità territoriali con quelle dello Stato ai sudditi del quale il *settlement* era stato attribuito, perchè i regolamenti relativi ad ogni singolo *settlement* vi diventassero obbligatori per tutti i residenti e perchè questi vi fossero soggetti, anche nei rapporti collettivi ed amministrativi, alle autorità che vi erano costituite. Tale era la condizione originaria del *settlement* britannico di Shanghai, che « doveva essere esclusivamente riservato alla bandiera inglese ; dove nessun fondo doveva essere concesso ad altri che a sudditi britannici, eccettochè col mezzo e coll'intervento del console del Regno Unito ; e dove le abitazioni cinesi dovevano essere prontamente abbandonate, nè sostituite da altre ».[1] Analoga era la condizione della concessione francese della stessa città, come risulta dal Proclama del Taotai Luh, emanato il 6 aprile 1849 a richiesta del console Montigny, dove è detto che « se persone appartenenti ad altra nazione desiderassero fare acquisti o fabbricare nei limiti suindicati, dovranno ricorrere al console francese, il quale delibererà ed agirà in loro favore ». La concessione inglese di Canton riservava la vendita dei terreni ai soli sudditi britannici ; ma ben presto[2] anche in quella concessione gli acquisti dei fondi furono riconosciuti accessibili a tutti, eccettuati i cinesi, i quali alla lor volta poterono far poi cadere in dissuetudine anche questo divieto.

Nei *settlements* che potevano considerarsi internazionali, sia per la concessione della loro area a più nazioni, sia per la concessione dell'area ad una nazione senza che restassero esclusi dal possedervi fondi i sudditi di altri Stati, l'impero

---

[1] *Chinese Repository*, vol. XVIII, 1849, pag. 332, 333, cit. dal CORDIER, *Les origines*, ecc.

[2] MAYERS, *loc. cit.*, pag. 132-134.

delle autorità e delle leggi straniere risultava dalla soggezione personale dei singoli residenti alle leggi patrie, dai poteri giurisdizionali ed amministrativi dei consoli in confronto dei propri connazionali, dalla azione o cooperazione delle autorità sovrane competenti nel creare per la municipalità particolari ordinamenti e particolari organi amministrativi, e infine dalla accettazione, che potrebbe dirsi contrattuale, da parte dei singoli censiti, delle norme particolari sotto l'impero delle quali s'intendeva che dovessero risiedere e possedere.

Per quanto riguarda i rapporti fra lo Stato dal quale dipende un residente straniero e lo Stato cui appartiene il territorio del *settlement*, la soggezione del suddito del primo ai particolari regolamenti municipali vigenti in una di tali municipalità, è legittimata da stipulazioni particolari fra i due paesi, delle quali era un esempio l'articolo IV n. 7 del Trattato anglo-coreano del 1883 che disponeva : « I sudditi britannici in Corea saranno soggetti a quei regolamenti municipali e di polizia ed agli altri regolamenti diretti alla tutela dell'ordine, della tranquillità e del buon governo, che saranno approvati dalle autorità dei due paesi ».

Nei rapporti fra i vari Stati di civiltà europea, i sudditi dei quali sono ammessi a risiedere ed a possedere nei limiti d'un *settlement*, la soggezione dei cittadini rispettivi alle autorità ed ai regolamenti particolari del *settlement* stesso, risulta pure da accordi stipulati fra gli Stati interessati. Di tali accordi era un esempio il patto del 3 ottobre 1884 per lo stabilimento di un *settlement* generale a Chemulpo. In quell'accordo infatti l'art. 5 espressamente riservava che « nessuno, eccettuati i sudditi o cittadini degli Stati che avessero trattati colla Corea e le autorità dei quali avessero notificata la loro accettazione di questo patto, avesse facoltà d'acquistare o di prendere in locazione terreni nei limiti del *settlement* straniero o potesse ottenere titoli di concessione negli stessi limiti ». E la formula di concessione di terreno annessa al medesimo patto, conteneva sei condizioni,

la terza delle quali imponeva che « ogni trapasso di un lotto di terreno situato nel *settlement* straniero, dovesse essere fatto a persona appartenente ad una delle suaccennate Potenze, e dovesse essere compiuto davanti alle autorità competenti dello Stato del cedente e di quello del cessionario », e che l'acquirente dovesse far seguire il contratto dalla seguente dichiarazione : « In considerazione del titolo relativo al fondo.... io sottoscritto mi impegno ad adempiere alle condizioni annesse al titolo stesso e mi riconosco obbligato ad osservare i Regolamenti Municipali del *settlement* straniero generale di Chemulpo, sotto pena di 25 dollari di ammenda per ogni trasgressione ».

L'impero nelle « concessioni » delle leggi e dei regolamenti stranieri, formino questi parte della legislazione patria dei residenti o siano particolarmente emanati per la municipalità straniera del cui ordinamento si tratta, ha certo più gran parte nella esistenza comune di quei residenti stranieri che non l'impero delle leggi e delle magistrature territoriali proprie del paese dove i *settlements* sono stabiliti. Ma l'autorità di quelle leggi e magistrature straniere nella «concessione» debbono nella loro origine considerarsi, anzichè come l'effetto di una nuova e particolare sovranità territoriale, affermatasi su quella, piuttosto come la risultante di una serie più o meno numerosa, secondo i casi, di rinuncie, di delegazioni, di investiture e di accettazioni spontanee, a costituire la quale contribuiscono lo Stato nel cui territorio la «concessione» è assegnata ai residenti stranieri, gli Stati cui appartengono questi ultimi e perfino in certi casi i singoli che vengono ad abitarvi ed a possedervi.

Abbandonato il limite che era imposto agli stranieri, ammettendoli a poter acquistare e possedere fondi soltanto nell'area dei *settlements* o concessioni, la condizione loro giuridica rispetto a tutte le proprietà od altri diritti reali da loro acquistati, risulta dal diritto territoriale cinese e dalle immunità personali e giurisdizionali che a loro sono garantite dai Trattati fra la Cina ed il paese al quale essi appartengono.

Ma nell'area delle concessioni, a determinare successivamente la condizione giuridica degli stranieri nei rapporti di diritto amministrativo e giudiziario, cooperano due altri elementi l'uno individuale e volontario, l'altro collettivo e di cooperazione o, piuttosto, federativo, fra i varii Stati interessati. E di tali due elementi bisogna tener conto per poter giustificare e comprendere quella apparente forma particolare di autorità e di quasi sovranità locale che nel governo delle concessioni si manifesta.

Le *Land Regulations* di Shanghai del 1854, che altro sono infatti se non una manifestazione federativa, per effetto della quale una parte dei privilegi concessi agli stranieri ed una parte delle corrispondenti potestà delle loro rispettive autorità nazionali, vengono messe in comune e coordinate a beneficio delle nuove e distinte comunità da loro formate? Così si arrivava a poter legalmente imporre ai possessori stranieri del suolo l'espropriazione per utilità pubblica municipale.[1] Così si potevano allontanare dall'abitato le materie infiammabili e le altre merci pericolose, obbligandone i proprietarii, qualunque fosse la loro nazionalità, a depositarle in luogo appartato; si potevano obbligare, senza distinzione, tutti i residenti, in confronto dei quali l'autorità cinese non avrebbe potuto esplicare alcuna forza coattiva, a non ingombrare le strade ed a non disturbare la circolazione e la sicurezza dei viandanti con immondizie, sparo d'armi da fuoco, ed altre cose od atti pericolosi;[2] si poteva limitare a tutti gli abitanti del *settlement* la facoltà di aprire alberghi, trattorie, luoghi di svago e vendite di liquori;[3] si poteva dare alla Municipalità il mezzo di tutelare la pubblica igiene;[4] ed obbligare, per salvaguardarla, i proprietarii ad uniformarsi a determinare regole nella edificazione di nuovi fabbricati;[5] così infine era possibile organizzare, alle dipen-

---

[1] Art. 5. MAYERS, *loc. cit.*, pag. 358-359.
[2] Art. 9. MAYERS, *loc. cit.*, pag. 360-361.
[3] Art. 34. MAYERS, *loc. cit.*, pag. 387-388.
[4] Art. 30 e 31. MAYERS, *loc. cit.*, pag. 583-584.
[5] Accordo per Chemulpo. Form of Title Deed. Ved. Appendice.

denze del Consiglio Municipale e sottratta ad ogni ingerenza delle autorità cinesi, una forza di polizia alla quale, indipendentemente dalla nazionalità rispettiva,[1] tutti i residenti del *settlement* fossero soggetti,[2] e fissare pene ed ammende [3] in cui tutti, per violazione degli Statuti municipali, potessero incorrere. Ad ogni ufficiale di polizia e ad ogni persona chiamata da lui ad assisterlo era riconosciuta fin d'allora [4] la facoltà, negata alle autorità cinesi anche nei riguardi degli indigeni viventi nella concessione, di arrestare e trattenere in custodia ogni persona colpevole d'infrazione di quegli Statuti e Regolamenti e di trarla davanti al console da cui quell'arrestato dipenda, senza aver bisogno, per procedere a tali atti d'autorità, di verun'altra giustificazione oltre a quella che può derivare dagli stessi Statuti municipali. L'autorità di polizia ha dunque nel *settlement* una generale competenza di carattere territoriale, che le deriva dall'esistenza di un elemento federativo manifestatosi nell'elaborazione degli Statuti dei *settlements* generali e nella loro approvazione.

La competenza giudiziaria è restata invece da principio esclusivamente nazionale; ed il giudizio è stato riservato al Console o al giudice ordinario del paese [5] cui il colpevole

---

[1] Nel 1906 la Municipalità di Shanghai decise di aggiungere alle forze di polizia locale anche una compagnia di 100 volontari cinesi comandati da ufficiali stranieri ed autorizzati a portare le armi soltanto in servizio.

[2] Decisione del corpo consolare di Shanghai circa la chiusura dell'*Alhambra*: « Visto che è noto essere l'*Alhambra* uno stabilimento dove si fanno giuochi d'azzardo, ecc. ecc.; visto che la polizia della concessione internazionale ha il dovere di prendere le misure necessarie per mantenere il buon ordine così nella concessione internazionale come lungo le vie costruite fuori di quella dalla municipalità internazionale, quando tali misure siano approvate dal corpo consolare. Per questi motivi il corpo consolare di Shanghai decide alla unanimità: 1° Che l'*Alhambra* sia chiuso a partire dal 15 settembre prossimo; 2° Che il Consiglio municipale internazionale sia autorizzato a prendere le misure di polizia necessarie per l'esecuzione ». Ved. *Echo de Chine*, 1° settembre 1905, cit. nel *Journal de Droit International privé*, 1906, pag. 561-562.

[3] Art. 35, 37, 39.

[4] Art. 38.

[5] Oltre alle magistrature britanniche giudicanti in Cina, distinte da quelle consolari, vi esiste dal 1906 anche una magistratura superiore degli Stati Uniti. Per effetto di una legge federale del 13 giugno 1906 vi è stata istituita una « Corte degli Stati Uniti per la Cina ». I consoli vi conservano la competenza anteriore in materia civile

d'una infrazione a quegli statuti appartenga [1] e davanti al quale può il Consiglio municipale, collettivamente o rappresentato dal suo segretario, agire in qualità di corpo morale.[2]

Il Consiglio può agire a tal fine davanti la corte consolare del colpevole o del convenuto; e se tale corte è fuori di Shanghai, o non esiste a Shanghai una rappresentanza consolare di quello Stato, si potrà provvedere altrimenti (un tempo provocando il giudizio delle autorità locali,[3] ed ora presso la rappresentanza interinale dello Stato interessato) e per le ammende si potrà ottenere soddisfazione anche con procedura sommaria. Le corti consolari delle varie nazioni e le corti provinciali consolari inglesi o la suprema corte di Hong-Kong possono poi ordinare ad un suddito del paese

---

per le controversie non eccedenti i cinquecento dollari (valuta degli Stati Uniti) e in materia penale quando la pena non ecceda la multa di cento dollari o i sessanta giorni di carcere. Per le altre controversie o imputazioni e per gli appelli dai giudizii consolari, la competenza è concentrata nella nuova corte alla quale una legge del 1909 ha preposto un vice-console generale, esonerando dalla presidenza il console generale a Shanghai. La nuova corte tiene ordinarie sessioni, non solo a Shanghai, ma anche a Canton, Tientsin ed Hankau. Resta inoltre in potere del giudice che la presiede, di riunire la corte per esaminare un caso speciale in ogni altra località aperta secondo i Trattati e dove si trovi un consolato degli Stati Uniti, ogniqualvolta tale speciale convocazione sia richiesta o dalla opportunità delle testimonianze o da qualche altra ragione di pubblico interesse. In ogni località dove sia convocata, la Corte dovrà risiedere nel consolato degli Stati Uniti. Ved. *Chronicle and Directory* for 1914, pag. 490-492.

[1] MORSE, *The Trade and administration of the Chinese Empire*, New York, Longmans, 1908, pag. 186-187. « The foreign communities are little self governing and self taxing republics, each in its square mile or two of territory, but even against their own members, those communities cannot act through their own courts, which do not exist. If the municipal police arrest gamblers, let us say, among whom are men of six different nationalities, plaint must be made before six different consular courts, with, incidentally, the result that one culprit may be fined a dollars and another a hundred dollars on the same day for the same offence ».

[2] Art. 13, 14 e 27. Ved. HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 567, 572 e 573.

[3] Art. 17. Violazioni degli Statuti..... « punite dal console competente; se lo straniero colpevole non ha console a Shanghai, la principale autorità cinese può essere invocata dal consiglio col mezzo di uno o più consoli stranieri, perchè reintegri l'osservanza degli statuti e punisca chi li abbia violati ». Cfr. *Land Regulations of the British Concession Hankow*, emendate ed approvate con decreto reale del 5 maggio 1873. Regolamenti annessi, art. 18. « It shall be lawful for any officer or agent of the Council and all persons called by him to his assistence, to seize and detain any persons who shall have committed any offence against the provisions of these bye-laws, and, if he be a Chinese subject or a foreigner belonging to some nationality not represented by a Consul, to hand him to H. B. M.'s Consul to be disposed of according to law. If the offender be a citizen or a subject of some nationality duly represented, he shall be handed over to his own Consul for adjudication ».

rispettivo di comparire come testimonio, così davanti un tribunale cinese come davanti un tribunale consolare di un'altra nazione, sedente in Cina.[1]

Ma successivamente, nella istituzione della « Corte dei Consoli », più chiaramente è apparsa la cooperazione federativa delle Potenze che esercitano autorità personale sui loro sudditi in Cina e vi tutelano le immunità locali, a questi attribuite dai Trattati e dalla consuetudine. Dove il *settlement* è nazionale, le concessioni di terreno a persone di nazionalità diversa da quella dei concessionarii, devono farsi col mezzo e sotto la sorveglianza del console del paese cui tali concessionarii appartengono. In taluni casi le singole concessioni di terreno nei limiti di un *settlement* nazionale sono sottratte a tali ingerenze particolari e lasciate sotto la subordinazione esclusiva del console della nazionalità concessionaria dell'area nella quale il *settlement* è costituito. Ma così nell'uno come nell'altro caso, perchè le condizioni sotto le quali vi è stata fatta l'attribuzione particolare di un terreno ad un privato e le relative sanzioni possano esser fatte valere, non basta più l'azione di quella sola autorità. O resta necessario per ogni caso il ricorso al console della nazione della persona in confronto della quale quelle regole o quelle sanzioni si vogliano far valere. Oppure è necessario l'assenso anticipato e l'anticipato riconoscimento della obbligatorietà di quelle regole da parte dell'agente diplomatico accreditato a Pechino dallo Stato rispettivo.[2]

---

[1] *The China and Japan Order in Council*, 1865, art. 118 e *The China and Japan Order in Council*, 1881, art. 48 *a*.

[2] Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 589, 590. Scambio di note fra la Francia e la Gran Bretagna del 22 dicembre 1892 e 15 gennaio 1900 relative ai regolamenti da applicarsi in ogni futura estensione delle concessioni francese e britannica di Hankau, colle regole seguenti :

« 1° Nella concessione di uno dei due Stati, gli atti relativi a proprietà di sudditi dell'altro Stato, saranno registrati al consolato di quest'ultimo.

» 2° In ciascuna delle due concessioni i Regolamenti municipali saranno sottoposti all'approvazione del Ministro dell'altro Stato a Pechino per poter essere fatti valere in confronto dei sudditi di questo Stato.

» 3° Tutti i titoli di proprietà considerati regolari dal console del proprietario dovranno essere riconosciuti come tali anche dalle autorità dello Stato concessionario del *settlement* ».

D'un lato dunque è naturale che, nelle concessioni nazionali, l'autorità tutoria della municipalità si accentri, insieme con la competenza a decidere tutte le questioni di contenzioso amministrativo che possono interessarla, nel Console della nazione concessionaria. Dall'altro è naturale che, anche in quelle concessioni, in mancanza di ulteriori stipulazioni, il Console della nazione concessionaria sia competente a giudicare di ogni azione intentata contro la municipalità o contro un di lui connazionale per infrazione dei regolamenti municipali, ma che ogniqualvolta per quest'ultimo motivo debba agirsi contro un censito di altra nazionalità, ciò non possa farsi che citandolo davanti il giudice consolare della sua nazione. Così nelle *Land Regulations* relative al *settlement* britannico di Hankau [1] era stabilito che « il Consiglio possa essere citato, nella persona del suo segretario, davanti la Corte consolare britannica di Hankau, da chiunque possa ritenersi offeso da atti del Consiglio stesso o degli ufficiali da esso dipendenti ; e che, essendo attribuita all'attore un'indennità, questa, insieme colle spese della lite, debba sommariamente liquidarsi dal console ed essere pagata prelevandone l'importo dai fondi percepiti dalla Municipalità in applicazione di questi statuti ». [2] In tali casi il Consiglio municipale può essere citato davanti alla Corte consolare della nazione al cui nome il *settlement* è stato assegnato ; [3] ma

---

[1] *Land Regulations and Bye Laws of the British Concession at Hankau*, art. 20. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 796.

[2] MORSE, *loc. cit.*, pag. 187. « The municipal Council governing such a community is subject to no legally constituted Tribunal, since none such exists of competent jurisdiction ; and, being after all, only a body of private gentlemen of many nationalities with no official status, can only communicate with the Chinese officials, with whom they have constant and important dealings through *their own* Consuls. To meet these varying needs of the regularly constituted governing body of these little republics, the Consuls take united action, holding deliberative meetings for that purpose, and act by he voice and pen of the *Senior Consul* ; and; they appoint certain of their number to constitute a Consular Court, a tribunal before which the municipal Council may be sued. This gives the Consul an important part in the municipa control not only of his own nationals, but of all foreigners in the community ».

[3] Ved. KOO, *op. cit.*, pag. 230-231. « For injuries to person or property sustained in consequence of its acts, the Council is suable in the courts of the nation of which

il Consiglio stesso non può citare davanti a tale Corte residenti che non appartengano alla stessa nazionalità; perchè, in quanto le nazioni rispettive non vi abbiano derogato, vi si oppongono i privilegi consolari, che stabiliscono la competenza esclusiva del console del convenuto.[1]

Una deroga da tale specie di esclusiva giurisdizione, è appunto la Corte dei Consoli creata nel *settlement* internazionale di Shanghai, col fine di avervi una magistratura davanti alla quale, nelle questioni d'indole amministrativa, il Consiglio municipale potesse non solo esser citato dai residenti, ma anche citarli in materia amministrativa, indipendentemente da qualsiasi distinzione della loro nazionalità. Quella corte fu dapprima istituita provvisoriamente nel 1870 dagli agenti diplomatici su proposta dei censiti e dei Consoli,[2] e riconosciuta come una istituzione del *settlement* dall'articolo 27 delle rivedute *Land Regulations*.[3] Il 10 luglio 1882

---

the concession belongs and damages may be recovered out of the funds levied under the municipal regulations ». Questo è il diritto comune dovunque non sia istituita una particolare corte mista.

[1] HERSTLETT, ed. 1908 pag. 792, art. 8. « Il Consiglio municipale può, col mezzo del suo segretario, citare i contribuenti morosi, presso la corte consolare o l'altra autorità giudiziaria sotto la cui giurisdizione possono trovarsi, ed indurli al pagamento coi mezzi autorizzati dalla stessa corte. Se il Consiglio non riuscisse a scoprire il possessore dei beni in rapporto coi quali si è prodotto il ritardo di pagamento, o se quel possessore non si trovasse nei limiti della giurisdizione di tali autorità consolari o giudiziarie o non si trovasse in Hankau un consolato del paese cui appartiene, il Consiglio municipale, potrà col consenso del console-generale britannico, sequestrare tanta parte dei suoi beni ed usare ogni altro mezzo necessario per obbligarlo al pagamento, o nei riguardi dei contributi sui terreni o fabbricati, confiscare quanto basti al compenso di quanto era dovuto ».

[2] HERSTLETT, ediz. 1896, vol. II, pag. 561-562. Memorandum degli agenti diplomatici: « And in reference to the question discussed by the Consuls relative to a provision for enabling individuals to sue the Council, the undersigned sanction provisionally, and as an experiment subject to future modification, if found expedient, the third proposition brought under consideration of the Consuls in their meetings of the 13 july 1869, by which a Court, to be styled the *Court of foreign Consuls*, shall be established at the beginning of each year by the whole body of Treaty Consuls, and instructions shall be given accordingly ».

[3] *Loc. cit.*, pag. 572-573, art. 27. « The Council may sue and be sued in the name of their Secretary for the time being or in their corporate capacity.... and such council or secretary shall have all the rights and privileges which private complainants have to recover and enforce judgements, obtained by them, and shall also incur the obligations, which private defendants have in proceeding at law.... provided that the individual members of the Council not be personally responsable.... And

un regolamento particolare di procedura per questa Corte era approvato dal corpo consolare, determinando la formula da usarsi nelle citazioni, la costituzione della cancelleria, la comparsa delle parti con o senza assistenza legale, l'adozione dell'inglese come lingua ufficiale, i termini e le comunicazioni degli atti alle parti, la pubblicità delle udienze, le testimonianze da assumere su domanda delle parti o per iniziativa della corte,[1] i casi di sentenza pronunciata in contumacia, l'ammissione dell'appello alla Corte stessa,[2] le condizioni nelle quali sia ammessa la decisione senza la presenza delle parti, la forma dei protocolli e delle sentenze e l'importo delle tasse e delle spese.[3]

In tale istituzione è degno di nota il carattere federativo per effetto del quale, creata da un lato un'amministrazione comunale con elementi internazionali, interviene un accordo internazionale corrispondente fra tutte le autorità, investite di privilegi giurisdizionali in quei territori, per creare un unico organo giudiziario con generale competenza nelle contestazioni amministrative quando ne sia parte la Municipalità, senza distinzione di nazionalità degli attori o dei convenuti. Questo organo giudiziario comune non esclude le singole competenze giudiziarie consolari, ma si aggiunge a quelle nel giudicare delle contestazioni amministrative nelle quali, pel carattere internazionale della Municipalità, nessuna singola giurisdizione consolare sarebbe stata competente, e, per effetto delle immunità giurisdizionali, doveva ritenersi incompetente la giurisdizione territoriale. La giurisdizione della Corte dei Consoli essendo specialmente amministrativa, le sue sanzioni restavano esclusivamente economiche ; erano

---

all proceedings against the said Council or their Secretary, shall be commenced and prosecuted before a *Court of Foreign Consuls* which shall be established at the beginning of each year by the whole body of Treaty Consuls ».

[1] Art. 10. « .... Evidence may be taken on oath or otherwise as the withess may consider binding ».

[2] Art. 12. « In any case upon application within sixty days after judgement, the Court may order re-hearing upon such terms as seem just ».

[3] *Chronicle* cit. for 1914, pag. 493. *Rules of Procedure for the Court of Consuls*, Shanghai.

cioè ammende ed indennità; perfino (art. 11) il rifiuto di ottemperare ad un ordine della Corte non attribuiva a questa altra sanzione all'infuori del giudizio in contumacia.

Era tale Corte quale doveva essere per corrispondere all'accordo federativo che la aveva creata, e che si riduceva a mettere in comune quel tanto delle singole immunità e giurisdizioni consolari che era necessario per dare alla vita amministrativa che si creava nel *settlement* un fôro competente, senza che l'abbandono delle singole attribuzioni consolari fosse tale da dare a quella giurisdizione particolare carattere di universalità e senza che la somma delle sue attribuzioni e l'indole del suo titolo e della sua investitura potesse farla considerare come una giurisdizione territoriale rappresentante una funzione di locale sovranità.

La Corte dei Consoli vale a dimostrare come la formazione e l'organizzazione del *settlement* non abbia importato un passaggio della sovranità territoriale dell'area dove esso è stato stabilito, dallo Stato al quale tale area appartiene, allo Stato o agli Stati cui appartengono i residenti stranieri a beneficio dei quali l'area stessa è stata assegnata. La Corte dei Consoli non rappresenta la funzione giudiziaria d'una sovranità territoriale, perchè non ha se non che una competenza complementare amministrativa in quanto le singole magistrature consolari siano, per la varia nazionalità degli interessati e per la materia d'interesse comune che formi oggetto del litigio, incompetenti. Nè il titolo della sua giurisdizione dipende originariamente dalla esistenza di una corrispondente sovranità territoriale o locale, per quanto subordinata; ma deriva da una comune rinuncia e da una consociazione federativa formata da tutte le autorità superiori di quegli Stati, che hanno creato lo stesso ente amministrativo, ammesso in tali casi a far valere in giudizio i suoi diritti e rispettivamente chiamato a rendere effettiva la sua responsabilità davanti ad una autorità giudiziaria.

Sicchè la condizione giuridica degli stranieri, dove esiste una Corte dei Consoli, non è, nei rapporti amministrativi e

giudiziarii, sostanzialmente diversa da quello che sia nelle località dove una Corte dei Consoli non esista e dove davanti all'autorità giudiziaria consolare debbano citarsi così la municipalità come i singoli residenti che ne formano parte.

Tutto ciò dimostra una volta di più come dalla concessione delle aree per i *settlements* sia stato originariamente estraneo il concetto, da parte dello Stato concedente, di qualsiasi cessione, e da parte dello Stato o degli Stati favoriti, di qualsiasi acquisto della sovranità territoriale. Tale soluzione corrisponde anche alle regole vigenti circa quelle estensioni delle aree delle concessioni che possono essere rese necessarie dallo sviluppo dei gruppi stranieri in quelle stabiliti. I Francesi hanno invocato ripetutamente, per ottenere tali estensioni, l'articolo 22 del Trattato di Whampoa del 1844, laddove è disposto che: « il est bien entendu d'ailleurs que le nombre des maisons et l'étendue des terrains à affecter aux Français ne seront point limités, et qu'ils seront déterminés d'après les besoins et les convenances des ayants droit ». La Convenzione di Cefù stabilisce (sez. III, art. 2) che, in ogni porto dichiarato aperto, il *settlement* straniero debba essere delimitato d'accordo fra i Consoli e le autorità locali. Ma come mai sarebbe possibile che, da parte del presunto cedente come da parte del presunto cessionario, si facesse derivare da accordi stipulati dai Consoli di questo colle autorità locali di quello, un passaggio, dall'uno all'altro Stato, di sovranità territoriale e si abbandonasse ad ulteriori accordi fra tali autorità subordinate ogni successiva estensione di tali aree che pur corrisponderebbe ad un mutamento di territorio e di confini?

La sola enunciazione di tale estrema conseguenza potrebbe assumersi come dimostrazione per assurdo della impossibilità di sostenere che a fondamento della istituzione dei *settlements* sia stato un concetto di sovranità territoriale. Tutto il primo periodo della loro storia e del loro sviluppo dimostra invece come essi non abbiano rappresentato, dopo l'apertura dei porti cinesi, se non che l'applicazione, in area

distinta e determinata, dei privilegi e delle immunità degli stranieri nell'Estremo Oriente, e come la stessa loro organizzazione municipale non abbia corrisposto che ad uno stadio cooperativo e federativo dello sviluppo e della garanzia di quelle medesime immunità.

---

15. — Condizione degli indigeni nei « settlements ».

Il coordinamento delle varie giurisdizioni e particolarmente l'esercizio delle funzioni di polizia diventavano più difficili e complicati nei *settlements* per effetto della presenza, nel territorio di questi, d'una popolazione indigena. Da principio l'esistenza di tale elemento eterogeneo non era stata preveduta; anzi gli indigeni erano stati, per diversi motivi, esclusi dalle aree assegnate agli stranieri. Ai cinesi, che a malincuore avevano abbandonato il sistema delle fattorie, pareva che la riserva esclusiva delle nuove aree ai forestieri diminuisse l'umiliazione inflitta al loro paese dai Trattati che li obbligavano ad aprire taluni porti al commercio straniero. Agli occidentali quella riserva esclusiva sembrava d'altronde una salvaguardia della loro sicurezza. Sicchè gli uni e gli altri erano indotti da diversi motivi ad andare d'accordo nel cercar di tenere i due elementi, così diversi fra loro, anche topograficamente separati.

Le prime *Land Regulations* di Shanghai vietavano infatti lo stabilimento di indigeni nel *settlement* britannico, e il console Montigny, scrivendo il 24 dicembre 1851 al suo ministro per domandare istruzioni circa l'ordinamento della concessione francese ottenuta nel medesimo porto, gli chiedeva « si, ainsi que cela s'est pratiqué dans la Concession anglaise, il pouvait être autorisé à empêcher dans les limites de la Concession française les Chinois d'élever des nouvelles constructions ».[1] Riconosciuta e fatta valere la facoltà di decre-

---

[1] CORDIER, *Les origines*, n. 5, pag. 20.

tare tale esclusione, il progresso di Shanghai continuò, fino alla rivolta dei T'aip'ings, ad essere esclusivamente commerciale. Era il sistema delle fattorie modificato in ciò : che non v'era limite, nè di numero nè di durata, imposto alla residenza dei forestieri e che questi potevano stabilirsi nella concessione anche colle proprie famiglie.

Ma le vicende di quel periodo rivoluzionario mutarono completamente così il carattere dei quartieri assegnati ai forestieri, come l'indole della loro vita economica e del loro sviluppo. Nel 1854 circa 20.000 indigeni, minacciati dai ribelli, vi si ripararono : e quando, nel 1860, i T'aip'ings mossero all'assedio della città, v'erano nei *settlements* più di 500 mila abitanti indigeni. Il divieto non era stato, rispetto a loro, formalmente revocato ; ma, poichè la loro presenza favoriva la speculazione edilizia e dava incremento alle entrate municipali con grande vantaggio dei lavori pubblici, non vi fu fatta opposizione nè dai residenti europei, nè dalle autorità municipali. Anzi quando, cessata la rivoluzione e ritornati in gran numero gli indigeni alle proprie sedi anteriori, i *settlements* furono travagliati da una grave crisi edilizia, nonchè pensare a far valere in confronto dei rimasti la norma dei vecchi ordinamenti che avrebbe potuto esser invocata per espellerli, gli europei cominciarono a deplorare che il loro numero fosse troppo scarso. Nel 1870 v'erano ancora nei tre *settlements* 75,000 indigeni, nel 1880, 107,812, nel 1890 168,129 e nel 1900, 436,922, dei quali 115,150 nel *settlement* britannico, 147,566 in quello americano riunito al primo, (Hongkew), 36,999 nel distretto occidentale, 10,331 a bordo di navi e battelli e 80,526 nella Concessione francese. Così una cifra di circa 100,000 anime superiore a quella del 1860 è stata raggiunta dalla popolazione indigena, con tendenza a continuare nell'aumento, che è stato di oltre il cento per cento nel primo decennio del secolo. E non trattasi di un'affluenza incomposta e tumultuaria, com'era nel caso del periodo rivoluzionario trascorso ormai da sessant'anni, ma bensì di una progressiva immigrazione attratta ai *settlements* di

Shanghai dagli elevati salarii che il lavoro tecnico ed anche quello rozzo vi trovano in numerose industrie. Sicchè l'aumento dell'immigrazione indigena vi è continuato quantunque gli affitti abbiano avuto, nell'ultimo decennio del secolo scorso, un aumento di circa il trenta per cento, e quantunque, anche sotto ogni altro rispetto, il costo della vita vi sia, durante lo stesso periodo di tempo, notevolmente aumentato. Trattasi ormai di una popolazione indigena stabile e in parte agiata, delle concessioni straniere. Coll'autorizzazione di residenza, quegli indigeni non hanno in generale anche quella di possedere immobili ; ma in realtà una gran parte degli immobili della concessione è posseduta da Cinesi col mezzo di prestanomi europei. Essi hanno dunque un interesse notevole nella amministrazione municipale. E avrebbero anche il diritto di avervi, se non in proporzione del loro numero, almeno in proporzione dell'importanza dei loro interessi, una rappresentanza. Ma poichè questo è loro negato, ed essi restano esclusi dal Consiglio municipale, hanno escogitato a Shanghai, dove più grande che in ogni altra concessione sono il loro numero e la somma dei loro interessi, una specie di propria rappresentanza presso il municipio della Concessione. Tre delegati cinesi sono eletti annualmente dalle varie corporazioni commerciali indigene, non per rappresentarle nel Consiglio, ma per poter far sentire presso di questo la voce della popolazione cinese e per dar modo al Consiglio di consultare persone competenti e rappresentative in quanto tocchi gli affari e gli interessi dei residenti indigeni.[1]

Gli indigeni residenti nei *settlements* di Shanghai e degli altri porti aperti agli stranieri, sono giuridicamente sudditi cinesi, non usciti dal territorio e pertanto non sottratti all'autorità dello Stato al quale appartengono. D'un lato è indubbia la loro sudditanza cinese cui nulla hanno fatto per poter validamente sottrarsi ; dall'altro lato è del pari certo il carattere cinese del territorio che son venuti ad abitare ;

[1] Koo, *op. cit.*, pag. 235-236.

sicchè, per effetto di tale residenza, non possono considerarsi come cinesi residenti all'estero.

La loro condizione giuridica ha dato occasione ad un conflitto fra il governo cinese e le autorità municipali, poco dopo iniziato lo stabilimento degli indigeni nei limiti del *settlement* britannico. Le autorità cinesi pretendavano nel 1862 di poter imporre a quei sudditi non solo il pagamento delle tasse ordinarie, ma anche quello delle tasse particolari di guerra, mentre il Consiglio municipale sosteneva che la protezione straniera sotto la quale quegli indigeni erano riparati, doveva salvaguardarli, finchè durava, da ogni azione fiscale del governo del loro paese.[1] Il ministro inglese a Pechino riconobbe però allora i diritti del governo cinese;[2] e dall'intervento di lui è derivato un accordo, secondo il quale le tasse cinesi allora esistenti dovevano essere pagate dagli indigeni abitanti nei *settlements* senza veruna sovrimposta, ad eccezione d'una tassa del 16 per cento sulla totalità del reddito, pagabile per metà alle autorità cinesi e per metà alle autorità municipali in compenso dei servizi pubblici organizzati e stabiliti nel *settlement*.[3]

Nella concessione francese il Console si mostrò sempre più restìo a riconoscere l'autorità del governo e degli ufficiali pubblici cinesi sui residenti indigeni; ma nel 1863, in seguito ad un conflitto col console degli Stati Uniti, anche quello fran-

---

[1] MAYERS, *loc. cit.*, pag. 371, 372, 381 e 382.

[2] La soluzione del Ministro inglese a Pechino fu approvata dal Segretario di Stato britannico l'8 aprile 1863 scrivendo:

« The lands situated within the limits of the British Settlement are without doubt Chinese territory, and it cannot reasonably be held that the mere fact of a residence within those limits exempts Chinese subjects from fulfilling their natural obligations ».

[3] Nel 1863, per iniziativa del Ministro degli Stati Uniti, Burlinghame, i ministri accreditati a Pechino formularono, in rapporto colla riorganizzazione della municipalità di Shanghai, i seguenti principii:

« 1. Che l'autorità municipale non trascenda i limiti dell'ordinamento comunale, della viabilità, della polizia e delle tasse per sopperire alle spese municipali.

» 2. Che i Cinesi non impiegati da europei siano in tutto sotto l'autorità degli ufficiali cinesi non diversamente da quanto avviene nella città indigena.

» 3. Che l'autorità municipale non possa se non arrestare chi abbia turbato l'ordine pubblico, consegnandolo poi per il procedimento alle rispettive autorità, cinesi o consolari, secondo la nazionalità dell'arrestato ».

cese s'indusse a riconoscere la persistenza della sovranità territoriale cinese. È un'applicazione concreta di tale riconoscimento è stato nel 1865 il procedere alla chiusura, in seguito alla domanda delle autorità cinesi, dei lupanari e delle case da giuoco che attraevano nella concessione francese molti elementi corrotti della popolazione dai quali la municipalità traeva una gran parte dei proprii redditi. Anche gli sforzi del governo cinese per sorvegliare il commercio del lavoro che si faceva nei porti aperti a danno di operai indigeni, e per la protezione di questi ultimi, finirono per conseguire un buon successo. Nè per impedirne la riuscita si sollevarono eccezioni contro la sovranità cinese sul territorio dei *settlements*, ma si è potuto anzi trovarvi un aiuto in particolari stipulazioni dei trattati internazionali.[1]

Le autorità cinesi risiedono nella città indigena e sono rappresentate a Shanghai da un intendente di circuito, o Taotai, e da un Chi-Hien o magistrato di distretto; e poichè i *settlements* non hanno cessato di essere territorio cinese e gli indigeni che vi risiedono non hanno cessato d'essere sudditi dell'impero, l'autorità di quei magistrati resta su loro incontestabile. Ogni ordine di arresto ed ogni citazione che siano emanati da loro e che debbano eseguirsi nel territorio del *settlement*, devono essere presentati al capo del corpo consolare cioè al più anziano dei rappresentanti consolari e da questo essere legalizzati prima di poter avere esecuzione nell'area amministrata dal municipio.[2] Però se trattasi di cinesi impiegati presso europei, non basterà più il visto del capo del corpo consolare; ma dovrà precedere a quello l'esame e l'approvazione del mandato d'arresto da parte del console

---

[1] Trattato della Cina col Portogallo del 28 aprile 1888:

Art. 14. « I sudditi portoghesi, residenti nei porti aperti, possono assumere in servizio sudditi cinesi ed impiegarli in lecite occupazioni in Cina, senza impedimento o limitazione da parte del governo cinese; ma non li impegneranno per paesi stranieri in contravvenzione colle leggi della Cina ».

[2] Ved. JERNIGAN, *China's Business methods and policy*, London, Fisher Unwin, 1904, pag. 223-224.

che rappresenta la nazione della persona presso la quale quel cinese trovasi come impiegato.

Tale procedura ha l'apparenza d'essere l'effetto d'una rinuncia dello Stato cinese alla sovranità territoriale sulle aree dei *settlements*, nel senso che quello Stato, conservando la sovranità personale sui propri sudditi, non possieda più intero l'esercizio della sovranità territoriale sull'area della concessione straniera da loro abitata, ma n'abbia ceduta l'amministrazione, coll'esercizio per un periodo di tempo indefinito delle prerogative sovrane (a guisa di Cipro da parte della Turchia), ad altri Stati o comunque ad autorità straniere.

Ma non v'è punto bisogno di ricorrere all'ipotesi di questa parziale rinuncia e trasmissione dell'esercizio di talune prerogative sovrane, per spiegare la limitazione che l'esercizio concreto degli atti di sovranità cinese incontra nelle prerogative della amministrazione municipale ed in quelle delle autorità consolari. Tutti questi limiti e questa subordinazione degli atti esecutivi dell'autorità cinese all'approvazione o alla materiale cooperazione dell'autorità straniera, sono, anzichè una caratteristica particolare dei *settlements*, piuttosto una conseguenza generale della immunità locale attribuita in Cina agli stranieri.[1] L'articolo 22 del Trattato italo-cinese dispone ad esempio che « se un malfattore cinese trovi ricovero in case od a bordo di navi italiane, non gli sarà dato aiuto nè asilo ; ma questo malfattore sarà invece consegnato alle autorità cinesi sulla domanda che esse ne facciano al console ». E l'articolo 10 del Trattato cinese-brasiliano del 3 ottobre 1881 dispone che « si des sujets chinois en Chine, coupables personnellement, ou complices de quelque crime, se réfugient dans les résidences, les magasins ou les navires de commerce des sujets brésiliens, les autorités chinoises en informeront officiellement le Consul et enverront des agents chinois pour procéder à l'arrestation, de concert avec

[1] Ved. Parte I, cap. 6 : « Immunità locali ottenute dagli stranieri ».

les agents brésiliens ». Questo è, nei rapporti fra gli Stati dell'Estremo Oriente (eccettuato il Giappone) e gli altri paesi, diritto comune.

È pertanto naturale che, nell'area assegnata alla residenza degli stranieri, dove un gruppo di questi ultimi siasi formato ed abbia costituito un particolare organismo amministrativo, debbano valere almeno quelle stesse immunità che i Trattati riconoscono nelle singole abitazioni e proprietà degli stranieri, esistenti isolatamente in territorio cinese. Sicchè la necessaria cooperazione delle autorità consolari e la eventuale subordinazione a queste ultime degli atti esecutivi ordinati dalle competenti autorità territoriali nei riguardi di indigeni residenti nei *settlements*, non sono effetto d'una particolare rinuncia o diminuzione dei diritti della sovranità territoriale cinese, nè della creazione d'una particolare e parziale sovranità territoriale straniera che ne contrasti il riconoscimento e l'effettuazione concreta, ma sono piuttosto applicazioni della normale immunità locale stipulata a favore degli stranieri in Cina. Tale immunità locale si manifesta collettivamente rispetto a tutta l'area del *settlement* e a tutte le abitazioni che in quello sono stabilite, perchè è la somma delle immunità locali singole che gli stranieri vi potrebbero invocare ; perchè quell'area era originariamente riservata ai soli stranieri ad esclusione degli indigeni ; perchè questi, a titolo di residenza, vi sono ospiti di quelli ; e perchè, a rendere complete le guarentigie derivanti dai Trattati, non è meno necessaria quella immunità locale al gruppo di stranieri stabilito nel *settlement*, che non sia necessaria per la isolata residenza di uno straniero contemplata dalle stipulazioni testè citate. Trattasi dunque di una applicazione collettiva della immunità locale sancita dai trattati, la quale, se limita le concrete manifestazioni della sovranità territoriale, specialmente in quanto si tratti di atti esecutivi, non le limita nè in proporzioni diverse nè a titolo diverso da quello che avvenga rispetto alle singole abitazioni degli stranieri esistenti in territorio cinese.

Senza dubbio, essendo il *settlement* municipale un ente amministrativo ed essendo pur esso un ente straniero alla Cina per l'indole sua e per gli elementi che contribuiscono a costituirlo, si ha, come conseguenza della dimora degli stranieri in quell'area, una subordinazione amministrativa degli indigeni che vi dimorano, alle autorità municipali straniere. Si è però riconosciuto, rispetto a tali residenti indigeni, ogni effetto della sudditanza cinese e la piena potestà in loro confronto delle loro autorità nazionali. D'un lato infatti è stato ammesso, come si è di già accennato,[1] il diritto di quelle autorità di tassare i cinesi residenti nei *settlements* ; dall'altro si è riconosciuto fin dal luglio 1854 dall'assemblea dei censiti, che il consenso delle autorità cinesi era necessario per poter prelevare tasse a carico dei cinesi residenti nei limiti municipali. Quanto poi alle regole edilizie, che quei residenti erano obbligati ad osservare fin dalla promulgazione delle *Land Regulations* del 1854,[2] trattavasi di una subordinazione d'indole municipale che tanto meno implicava negazione o diminuzione della sovranità personale cinese, inquantochè le autorità cinesi, insieme colle autorità diplomatiche straniere, contribuivano,[3] alla creazione del *settlement* ed a dar forza di legge agli Statuti municipali. In questo senso è legittima, per effetto d'una specie d'investitura internazionale, anche nei riguardi degli indigeni, l'azione della forza di polizia costituita nei singoli *settlements* municipali. Tale forza pubblica nel *settlement* internazionale di Shanghai si compone di 243 europei, 558 indiani e 1384 indigeni, e di 54 europei, 141 tonchinesi e 226 cinesi nella *concessione* francese.[4] La loro azione del resto è soltanto amministrativa e di polizia, restando riservata ogni azione giudiziaria alle autorità nazionali dell'imputato. Tale riserva esclusiva della giurisdizione

---

[1] Ved. pag. 218, 219.
[2] N.° 8 ; MAYERS, *loc. cit.*, pag. 360.
[3] Ved. pag. 209-211.
[4] Nel 1905 è stato formato nella concessione internazionale anche un corpo di 400 volontari cinesi. Ved. M. COURANT, *La vie politique en Extrême Orient*, « Annales des Sciences Politiques », 15 nov. 1906, pag. 809.

nazionale rendeva anzi difficile il mantenimento della disciplina fra quelle stesse truppe che, in quanto erano indigene, restavano giudicabili per ogni reato soltanto dai propri magistrati.[1]

Per i cinesi che risiedano, a qualunque titolo, nelle «Concessioni», vale dunque quella regola di giurisdizione nei processi misti che è sancita nei Trattati fra la Cina e le altre Potenze,[2] e la stessa regola è applicabile in generale anche ai residenti cinesi che violino i regolamenti municipali. Se non che, per rendere più pronta e dotata di maggiori garanzie l'amministrazione della giustizia, nel 1864 fu stabilita per suggerimento di sir Harry Parkes, una corte mista, composta di magistrati cinesi ed ufficiali consolari delegati dai principali consolati. La presiedeva un ufficiale del grado di *Tung-chi* o sottoprefetto, sostituito poi da un altro col grado di prefetto. La corte mista della concessione internazionale di Shanghai sedeva originariamente presso il consolato britannico e dal 1899 è stata trasferita in un maestoso edificio eretto espressamente per darle una residenza corrispondente all'importanza ed alla dignità del suo ufficio. La concessione francese ha una corte mista propria che siede al consolato francese.

V'è a Shanghai, dunque, una corte mista per ciascuna delle due concessioni. In quella francese la presiede un magi-

---

[1] A tale inconveniente si è cercato di riparare con una disposizione del 1909 (The China and Corea — amendment — Order in Council 1909), provocata da una mozione concorde del giudice consolare britannico a Shanghai e del Ministro britannico a Pechino, e secondo la quale « il Ministro può investire il comandante della polizia del potere d'infliggere sommariamente la pena del carcere con lavori forzati per un massimo di quindici giorni ad ogni ufficiale di polizia, che gli risulti colpevole di una delle infrazioni enumerate nello stesso Ordine ». L'Ordine in Consiglio del novembre 1910 rendeva poi generale tale disposizione a tutte le concessioni britanniche, disponendo che « una ordinanza del ministro britannico in Cina, emanata a termini dell'articolo 3, alinea 3, dell'Ordine in Consiglio del 1909 e diretta al comandante della forza di polizia di ogni concessione o *settlement* in Cina, possa conferire a quel comandante la facoltà di infliggere ai componenti la forza da lui comandata la pena della detenzione fino a quindici giorni, da scontarsi nella località designata come prigione dall'autorità dalla quale dipenda quella forza ».

[2] Ved. Parte I, cap. 4: « La giurisdizione nelle controversie tra stranieri ed indigeni ».

strato cinese e v'è aggiunto un ufficiale del consolato generale di Francia; ma, in omaggio al concetto più territoriale e particolarista che ha informato fin dall'origine l'ordinamento delle concessioni francesi, non può formar parte della Corte alcun ufficiale consolare d'altra nazione se non per cortese assenso del Console francese. La corte mista della concessione internazionale istituita nel 1869 è ugualmente presieduta da un magistrato cinese, ma la partecipazione della magistratura europea non è limitata ad un solo consolato. In generale sono aggiunti per turno alla presidenza della corte i consoli generali inglesi, germanico e degli Stati Uniti, disponendo la trattazione dei varii casi in modo che quando uno dei rappresentanti è aggregato alla presidenza, si trattino i casi interessanti un suo concittadino. Se poi l'attore in una controversia civile o la persona interessata in un caso di polizia, appartiene ad una nazionalità diversa da quelle normalmente rappresentate nella corte, la trattazione è rinviata finchè sia delegato un assessore dal suo consolato. Se questo consolato non esiste (Regole del 1869, art. 6), il sottoprefetto decide insieme con un ufficiale consolare di altro Stato, ma la decisione è riesaminata dal Taotai; e a questo o al consolato competente può ricorrere la parte europea non soddisfatta della decisione, per domandare la rinnovazione del giudizio. La corte mista tiene udienza tutti i giorni eccettuati i festivi, giudicando il mattino le infrazioni di polizia e nel pomeriggio le controversie civili.[1]

L'attività della Corte mista è determinata in materia civile e penale dalle regole pattuite nei Trattati vigenti circa la competenza, completata dalle regole particolarmente concordate per quella Corte. Queste ultime norme furono concordate dal corpo consolare di Shanghai il 10 giugno 1902 ed approvate a Pechino dal corpo diplomatico il 28 giugno 1902, per evitare i conflitti di competenza non solo fra le municipalità e le autorità cinesi, ma anche fra le corti giudicanti

---

[1] JERNIGAN, *loc. cit.*, pag. 224-225.

nelle due concessioni. In materia civile, quando entrambe le parti siano cinesi, l'attore deve seguire il fôro del convenuto portando l'azione davanti la corte mista del *settlement* dove il convenuto risiede. In materia penale, quando non siano implicati stranieri e in materia di polizia municipale, è esclusivamente competente la corte mista del *settlement* nel quale il delitto o la contravvenzione sia stata commessa. Nei casi misti relativi a cinesi e ad europei, se è attore uno straniero non francese e convenuto un cinese residente nel *settlement* internazionale, è competente la corte mista di quest'ultimo. Se attore è un francese, il convenuto cinese residente nel *settlement* francese deve essere citato davanti la corte mista in quello giudicante. Se l'attore è straniero non di nazionalità francese e il convenuto cinese risiede nella concessione francese, quel convenuto deve essere citato davanti la corte mista della concessione internazionale, il cui mandato o citazione deve, dopo essere stato controfirmato dal console generale francese, essere intimato dagli uscieri della corte mista della Concessione internazionale coll'assistenza della polizia del *settlement* francese e senza ingerenza della corte mista in questo stabilita. Se infine l'attore è francese e il convenuto cinese è residente nel *settlement* internazionale, quel convenuto deve esser citato davanti la corte mista del *settlement* francese, il cui mandato o citazione dovrà essere controfirmato dal più anziano fra i consoli ed intimato dagli uscieri della corte mista francese coll'assistenza della polizia del *settlement* internazionale e senza previo esame da parte della corte mista in questo costituita.

In materia penale, quando la denuncia sia fatta da uno straniero non francese, è competente la corte mista del *settlement* internazionale; se invece il denunciante è francese, sarà competente la corte mista della concessione francese.[1] Nei processi penali più gravi la procedura

---

[1] Ved. *Recueil international des Traités du XX^e siècle*, Paris, Rousseau, 1902, pag. 659-660.

si risolve praticamente in una domanda di estradizione, esaminata la quale, colla larghezza di indagini consentite dal diritto inglese, l'imputato è consegnato per il giudizio al magistrato cinese della città di Shanghai (Hsien). Invece quando trattisi di reati minori, la sentenza è resa dal Presidente della corte mista coll'approvazione dell'assessore straniero aggregato alla corte. Così si procede anche nel giudicare in materia di polizia per contravvenzioni ai regolamenti municipali. Nel caso poi di parti cinesi in materia civile e penale, le autorità cinesi hanno cercato di eliminare dalla corte mista l'elemento europeo, facendo appello alla lettera dei Trattati che assicurano quell'intervento solo quando un interesse straniero sia impegnato.[1] Gli stranieri insistettero con non minore tenacia perchè la corte fosse mista effettivamente anche in questi casi, sostenendo trattarsi di indigeni residenti nelle municipalità straniere ed esistere un interesse straniero al mantenimento dell'ordine ed all'amministrazione della giustizia nelle aree delle concessioni. Nella pratica però i conflitti si son venuti evitando, la corte restando mista anche in questi casi, e l'assessore europeo assistendo passivamente al procedimento fino a che non gli risulti da parte del giudice indigeno una patente ingiustizia.[2] In ogni caso i mandati d'arresto della corte mista della concessione internazionale devono esser controfirmati dal

---

[1] Ved. *Rules for the mixed Court at Shanghai;* 20 april 1869. HERSTLETT, ed. 1908, n. 129, pag. 662 e segg.:

« 1. An official having the rang of Sub-Prefect will be deputed to reside within the foreign Settlement. He will have jurisdiction in commercial suits and in civil and commercial cases, generally within the foreign Settlement. — 2. He will decide all civil and commercial suits between Chinese residents within the Settlement, and also between Chinese and foreign residents, in cases where Chinese are defendants, by Chinese law. — 3. Where a foreigner is concerned in a cause to be tried, a Consul or his deputy shall sit with the Sub-Prefect at the trial; but where Chinese only are concerned, the Sub-Prefect shall adjudicate independently, the Consul shall not interfere ».

Fu appunto la interpretazione di questo verbo *to concern* nel senso di *interessare* oppure di *rappresentare un diritto da tutelare* che diede luogo alle due interpretazioni dei municipii e del corpo consolare in un senso e delle autorità cinesi nell'altro.

[2] MORSE, *loc. cit.*, pag. 200-201.

console anziano prima che possano essere eseguiti dagli uscieri cinesi colla assistenza della polizia.

Nei riguardi della giurisdizione e della competenza per ragioni di persona e di materia, le regole relative all'azione delle corti miste non si differenziano dunque da quelle stabilite dai Trattati vigenti fra la Cina e le altre Potenze. Quelle regole si limitano alla formazione di corti miste che, costituite da magistrati cinesi coll'aggiunta di un magistrato francese, nella concessione francese, ha invece una costituzione internazionale nell'altra concessione.

Fra le due concessioni le norme del 1902 determinano una particolare competenza per ragione di territorio, che è di regola quella della residenza del convenuto in materia civile e quella del commesso reato o della contravvenzione in materia penale e di polizia. Questa regola è applicata integralmente nei rapporti fra le due concessioni quando le due parti, o l'imputato e la vittima del reato, siano cinesi. Nei processi misti fra europei e cinesi, i francesi non hanno voluto decampare dall'applicazione della competenza speciale sancita a favore dell'attore nazionale dall'articolo 14 del Codice civile francese e la stessa competenza privilegiata hanno voluto mantenere anche in materia penale, determinando l'adozione della stessa norma in materia civile e penale a favore degli europei d'altra nazionalità residenti nella concessione francese. Da ciò è derivata l'apparente contraddizione fra la prevalenza del fôro del convenuto o dell'imputato riconosciuta quando si tratti di soli cinesi, e la prevalenza data al fôro dell'attore o denunciante nel caso di attore o denunciante europeo e di convenuto od imputato straniero. Ma ciò non altera i limiti della giurisdizione cinese in materia territoriale, perchè trattasi di ripartizione della competenza fra due zone egualmente privilegiate e amministrate dalle municipalità straniere; nè sono stati alterati quei limiti in materia personale, perchè la composizione e i poteri delle corti miste non sono sostanzialmente diversi da quelli delle corti normalmente giudicanti fra europei e cinesi; trattasi

cioè di corte cinese con assessore europeo delegato a tutela degli interessi del suo connazionale.[1]

Il solo punto nel quale si fa sentire un principio di potere territoriale straniero, è nella necessità che i mandati di comparizione relativi a cinesi siano controfirmati dal console anziano della concessione internazionale e dal console francese in quella francese. Fuori dei *settlements* tale autorizzazione non è necessaria che per i cinesi dimoranti presso stranieri ; nelle concessioni è invece necessaria per tutti i cinesi che vi risiedono. Nel caso della concessione francese può ravvisarsi nella richiesta della autorizzazione del console francese, una conseguenza della estensione a tutta la concessione delle immunità locali concesse ai singoli stranieri detentori di case o di fondi. Ma nel caso della concessione internazionale, poichè non si richiede l'autorizzazione del console dello straniero dal quale il cinese in questione può dipendere o col quale esso può trovarsi in rapporto d'affari, ma per tutti indistintamente i residenti cinesi si richiede l'autorizzazione del console anziano, si afferma una regola diversa da quella normale. Il concetto di straniero residente in una determinata località prevale sul concetto di straniero di una determinata nazionalità esclusivamente soggetto all'autorità ed alla protezione delle sue autorità consolari. Così accanto a tutta la somma delle norme speciali e dei privilegi che restano sostanzialmente di carattere personale, comincia a delinearsi una norma speciale ed una speciale prerogativa nella quale si manifesta piuttosto il carattere della territorialità.

Le regole del 1902 potranno evitare, nelle controversie fra cinesi residenti nelle due concessioni, conflitti analoghi a quello che, poco prima della formulazione di quelle regole, era insorto nella primavera del 1902 fra la Municipalità del *settlement* internazionale di Shanghai ed il consolato francese

---

[1] Il MORSE, *The Trade*, ecc., pag. 198, a ragione afferma che non trattasi di magistrature miste nel senso egiziano, ma che la corte giudicante « è in ciascun caso un tribunale dello Stato del convenuto, giudicante sotto la sorveglianza di un delegato competente della nazionalità dell'attore ».

di quella città. Il 17 aprile di quell'anno il magistrato della corte mista sedente nella concessione francese emanava un mandato per l'arresto di quattro indigeni di buona condizione residenti nel *settlement* internazionale, cioè nell'area della Municipalità internazionale e non in quella della concessione francese. Questi indigeni erano convenuti in una causa civile da un altro indigeno residente nella concessione francese, davanti alla corte mista di quest'ultima concessione. V'erano gravi indizii di estorsione a carico dell'attore. Ciononostante il console francese domandava che i convenuti fossero obbligati a presentarsi per il giudizio davanti alla corte mista della sua concessione. Era stato seguito antecedentemente in casi analoghi il sistema di non procedere ad alcun arresto nel *settlement* internazionale, finchè la corte mista in questo ultimo costituita, non avesse proceduto sommariamente ad un'inchiesta dalla quale risultasse il buon fondamento della domanda. Ma in tal caso il decano del corpo consolare M. Goodnow, console americano, convocò i suoi colleghi ed insieme con loro deliberò, senza tener conto delle proteste del Consiglio municipale, non solo di esigere l'esecuzione del mandato di comparizione in questo caso, ma anche di negare in genere alla Municipalità il diritto di discutere e di impedire l'esecuzione di un mandato d'arresto emanato a carico di un cinese e contro firmato dal decano del corpo consolare.

In questa deliberazione tutti i consoli furono unanimi; ma il Consiglio municipale ed i principali residenti del *settlement* straniero non desistettero dalla protesta e convocarono un *meeting* per rinvigorire quella protesta e per rivendicare quelli che essi dichiaravano diritti della loro comunità contro un sistema che avrebbe abbandonato la popolazione cinese del Comune all'arbitrio del console anziano, ogniqualvolta questi si fosse indotto a controfirmare un mandato d'arresto emanato da una corte sedente fuori dei limiti della Municipalità internazionale.

Senza dubbio un precedente grave era costituito da una decisione che, non riferendosi soltanto al caso in questione,

ma elevandosi a principio generale di condotta per l'avvenire, potenzialmente trasferiva quasi mezzo milione di cinesi abitanti il *settlement* internazionale, fra i quali abbordano i ricchi banchieri e i negozianti, dalla giurisdizione cui erano stati sottoposti da mezzo secolo, ad una giurisdizione straniera, da loro considerata come incompetente. E tale decisione minacciava, indipendentemente dalla questione di diritto, tanti interessi, da esser naturale che il Consiglio municipale e tutta la popolazione del *settlement* se ne allarmassero. Infatti il 16 maggio 1902 una assemblea dei censiti del *settlement* internazionale, approvava all'unanimità un voto di solidarietà colle proteste del Consiglio municipale, esortando quest'ultimo ad adoperarsi in futuro per impedire senza eccezioni che un indigeno possa esser arrestato nei limiti territoriali del Municipio e condotto coattivamente al di là di quei limiti, sensa l'assenso della corte mista sedente in quello stesso territorio. Il corpo consolare incaricava frattanto una commissione di studiare la questione dell'indole giuridica e della competenza della corte mista francese, ma nello stesso tempo notificava al Consiglio municipale il suo completo dissenso dalle risoluzioni adottate dall'assemblea dei censiti.

Alle proteste del Consiglio municipale si univano frattanto quelle delle corporazioni cinesi le quali, nei primi giorni di giugno, indirizzavano una petizione al Taotai, unanimamente pregandolo di indurre i magistrati delle corti miste ad adottare una procedura conforme alla risoluzione della assemblea dei censiti, e di dichiarare illegittima la traduzione coattiva di qualsiasi indigeno oltre i limiti del *settlement* dove abbia il proprio domicilio, senza un preliminare esame del caso da parte della corte mista dello stesso territorio. Più tardi il console britannico si staccava dal concerto dei suoi colleghi, e, forse indotto a ciò, come disse il deputato Walton alla Camera dei Comuni nella seduta del 6 agosto, dai richiami del suo governo nella questione di principio, difendeva la soluzione voluta dal Consiglio municipale;

e frattanto la commissione speciale nominata dai consoli, concorreva con quello francese nel formulare, a titolo di *modus vivendi*, talune regole provvisorie (*provisional rules*) circa la giurisdizione delle corti miste in entrambi i *settlements* francese ed internazionale. Da tali conflitti ed agitazioni e dai successivi negoziati, sono derivate quelle regole del 1902 che, nei rapporti fra cinesi, fecero prevalere il punto di vista del Consiglio municipale della concessione internazionale su quello del console francese, e, nei rapporti misti, approdarono, come sovente accade, nei dissensi internazionali, ad una transazione fra le due tesi opposte.

Nei riguardi degli indigeni, la soluzione fatta prevalere corrispondeva anche al carattere giuridico che originariamente s'era attribuito al *settlement* o concessione. Se questo non è un territorio distinto da quello cinese, ma fa parte integrante dello Stato, le due corti miste, tanto quella della concessione francese, quanto quella del *settlement* internazionale, sono giuridicamente identiche a tutti i tribunali cinesi sedenti nel vastissimo territorio dello Stato. Tanto l'uno quanto l'altro è un tribunale speciale cinese costituito nella città di Shanghai, e alla diversità dei due tribunali, dipendente dal diverso elemento straniero che contribuisce rispettivamente a costituirli, non corrisponde una vera diversità di circoscrizione giudiziaria territoriale. L'una e l'altra corte mista sono costituite, per corrispondere alle esigenze dell'amministrazione della giustizia, nei casi nei quali indigeni siano parti in causa nelle due concessioni ; ma, sopratutto quando entrambe le parti siano indigene, non esiste fra l'una e l'altra Corte diversità di competenza in ragione di territorio che autorizzi un atto di autorità compiuto in confronto del convenuto per obbligarlo a presentarsi all'una piuttosto che all'altra di quelle Corti.

La regola sostenuta dalla Francia, che è la regola sancita dall'articolo 14 del Codice civile francese, presupponeva la risoluzione affermativa di due altre questioni : che la concessione francese possa assimilarsi ad un territorio sog-

getto alla Repubblica francese e che dalla residenza dei cinesi in quella concessione derivi per loro una specie di sudditanza che autorizzi ad invocare in loro favore le regole di competenza valide per i francesi e per gli stranieri domiciliati in territorio francese. Ma per converso deve notarsi che, non essendo questi due ultimi punti risolti in tale guisa, anche trattandosi di un caso nel quale, secondo le regole di procedura francesi, l'attore potrebbe avocare al proprio fôro il convenuto, mancherebbero gli elementi territoriali per cui si potesse dire che il fôro della corte mista internazionale fosse territorialmente diverso da quello della corte mista francese sedente nella medesima città.

Non essendo territorio francese quello dove sedeva l'un tribunale, come non era inglese od americano il territorio dove sedeva l'altro, non si potevano applicare agli attori ed ai convenuti altre regole di procedura diverse da quelle sancite dalla loro legge nazionale, e perciò ai cinesi altre regole di competenza che quelle derivanti dalla legge cinese, e dagli accordi intervenuti fra la Cina e le altre Potenze circa i giudizi misti. La pretesa francese non avrebbe potuto pertanto giustificarsi se non assumendo come dimostrato il carattere territoriale della concessione francese, e l'impero in questa della legge di procedura francese e l'assimilazione dell'attore cinese colà residente ad un suddito francese o ad uno straniero ammesso al domicilio in territorio francese, che potesse invocare a proprio favore le norme di competenza sancite da quella legge o pattuite dai due Stati relativamente ai rapporti d'ordine giudiziario fra i sudditi rispettivi.

Ma la concezione territoriale, respinta nei rapporti fra cinesi residenti nelle due concessioni, era ammessa inconsciamente dal decano del corpo consolare nel risolvere la controversia del 1902, e poi in parte riconosciuta dalle regole concordate per prevenire simili conflitti.

Il decano del corpo consolare, agendo come suprema autorità del *settlement* internazionale, deliberava la traduzione coattiva di un indigeno domiciliato nel *settlement* stesso e

cittadino del Comune in quello costituito, in quelle forme della espulsione e della estradizione che sono attributi della suprema autorità di uno Stato. Invece il Consiglio municipale del *settlement* internazionale, che si opponeva all'arresto nel territorio del Comune internazionale ed alla presentazione coattiva degli indigeni in quello residenti convenuti davanti alla corte mista francese, non traeva argomento alla propria opposizione dall'affermazione di una particolare immunità territoriale del *settlement* internazionale, ma la sollevava bensì in nome delle prerogative personali garantite agli indigeni nella costituzione delle Corti miste e in nome delle regole normali vigenti circa la competenza dei magistrati.

La Corte mista creata nella concessione internazionale è, per accordo intervenuto fra le autorità competenti, il giudice naturale degli indigeni in quella residenti, ed è costituita da elementi diversi da quelli formanti la corte mista francese. Il tradurre coattivamente gli indigeni residenti nella concessione internazionale alla Corte mista sedente nella concessione francese, offenderebbe le loro prerogative personali come sudditi cinesi e in genere come persone garantite da peculiari accordi internazionali ed equivarrebbe alla sottomissione di un europeo ad un tribunale misto cui non partecipassero tutte le autorità riconosciute dai trattati come elementi indispensabili a costituirlo. In tal caso resterebbe indiscutibile il carattere equipollente di tribunali speciali cinesi in entrambe le corti miste; ma, nella indubbia identità di territorio, la corte voluta ritenere come competente dal Console francese, non sarebbe più *quel tribunale cinese* dal quale i cinesi domiciliati nel *settlement* internazionale hanno, per effetto degli accordi internazionali, il diritto acquisito di essere giudicati o per lo meno d'essere giudiziariamente tutelati. Nelle regole invece relative alle controversie civili od ai casi penali interessanti stranieri e cinesi, il concetto territoriale della *concessione*, era ammesso implicitamente, ed esplicitamente sancito un privilegio contrario a tutte le regole della competenza, a favore dell'attore e del denunciante eu-

ropeo. E per ciò se era tolta di mezzo la ragione di malcontento del Consiglio municipale della Concessione internazionale, non era eliminata ogni causa di malcontento dei residenti cinesi.

La sostituzione di una Corte mista permanente ai giudizi misti costituiti di volta in volta nei processi interessanti cinesi e stranieri, è avvenuta a Shanghai per effetto della convivenza nelle concessioni straniere di 15,000 europei ed americani e di quasi 600,000 cinesi. La Corte mista vi ha avuto anche una sede propria in un edificio municipale, e, assistita com'è in quello da una polizia municipale, va assumendo sempre più l'aspetto di una magistratura piuttosto europea che cinese. Nelle altre Concessioni la stessa istituzione non è stata, come parrebbe naturale, generalmente imitata, per due motivi. Anzitutto dove il *settlement* ha minore importanza e il gruppo di popolazione straniera è poco numeroso, non risulta necessaria la costituzione di una corte speciale per i processi misti, ma basta lo svolgimento della procedura presso i consolati o presso il magistrato cinese della città indigena, applicando le regole di competenza e di sorveglianza o di cooperazione dell'autorità consolare straniera sancite nei trattati internazionali. Un'altra difficoltà era opposta contro la generalizzazione a tutte le concessioni del sistema della Corte mista, da una certa ripugnanza del governo cinese, ripugnanza suscitata dall'esperienza di Shanghai, dove la Corte mista tende sempre più a distinguersi dalle magistrature cinesi e dove sempre più tende a prevalervi l'influenza straniera. L'autorità cinese ha cercato sempre di contenere tale influenza, e d'impedirle di trascendere anche nelle concessioni di Shanghai ; ed era naturale che non vedesse volentieri estendersi, anche alle concessioni esistenti altrove, un istituto giudiziario che tendeva necessariamente a rafforzarla. Talora queste resistenze cinesi non corrispondevano praticamente al vantaggio della giustizia,[1] ma

[1] Ved. *Chronicle and Directory for 1914*, pag. 864.

sempre erano giustificate dalla interpretazione dei Trattati e dalla salvaguardia dei diritti dello Stato. Questi però difficilmente potevano resistere senza diminuzione allo sviluppo degli interessi, delle esigenze e delle consuetudini nelle *concessioni* più antiche, ed all'effetto delle mutate condizioni nelle quali ne avveniva l'assegnazione, in quelle più recenti.

---

16. — Sviluppo e prevalenza dell'elemento straniero.

Alla specifica distinzione territoriale delle concessioni ha contribuito notevolmente il formarsi in quelle di importanti gruppi di abitanti indigeni privi delle franchigie municipali. La *concessione* straniera, al penetrare di questo nuovo elemento, cessava di essere esclusivamente un quartiere assegnato con particolare regime agli stranieri in una città cinese, per diventare una città straniera, distinta dalla vicina città cinese e dove gli abitanti indigeni erano, nei rapporti amministrativi e di polizia, soggetti ad autorità straniere. La condizione di quelli indigeni, per il fatto della loro residenza nelle aree delle concessioni, non poteva assimilarsi a quella dei cinesi residenti all'estero; ma, pure, col procedere dello sviluppo delle nuove municipalità, sempre più si distingueva da quella dei cinesi residenti nelle altre parti del territorio dello Stato. Poichè, rispetto a loro, alla piena persistenza di diritto della sovranità cinese, corrispondeva sempre meno altrettanta facilità effettiva che le conseguenze di quella sovranità si manifestassero pienamente nei loro rapporti colla nuova municipalità e cogli stranieri in quella residenti.

La subordinazione di quegli indigeni ai regolamenti edilizii e all'azione della truppa di polizia organizzata nel municipio ed operante nei limiti degli Statuti municipali, era fatta valere, senza alcuna dipendenza dal beneplacito delle autorità cinesi residenti nella vicina città indigena. Da quando

l'azione delle autorità straniere municipali ha potuto svolgersi in modo autonomo nei riguardi dei residenti cinesi del Comune straniero, in quanto è azione puramente amministrativa, la concessione straniera ha cominciato a possedere un primo germe di caratteristiche territoriali e più ancora ad essere la base di rapporti dallo sviluppo dei quali quelle caratteristiche territoriali potevano derivare sempre più accentuate e numerose.

A ciò contribuiva egualmente la diversità della condizione dei residenti cinesi nell'area della municipalità straniera, da quella dei residenti europei, rispetto al pagamento delle tasse municipali. Mentre nessuna autorità cinese ha, senza accordi specifici, diritto di esigere tasse municipali su case straniere; e mentre, nelle aree riservate ai forestieri, tutte le tasse percepite vanno a beneficio di tale area riservata e della municipalità in quella costituita, i residenti cinesi in queste municipalità devono pagare come contribuenti le tasse di quel Comune nel quale pur non hanno diritto di elettori. Il contributo annuale sui terreni assegnati a stranieri a Shanghai doveva, secondo le *Land Regulations* del 1869, pagarsi in una sola volta alla metà del dodicesimo mese e i contribuenti morosi dovevano esser citati per il pagamento dall'Intendente del Distretto davanti al rispettivo loro console.[1] Ciò corrispondeva alla regola seguita per Shanghai fino dal 1854 ed estesa col Trattato di Tientsin del 1858 a tutti i porti aperti. Secondo tale norma i diritti cinesi sui terreni posseduti da europei nei porti aperti, dovevano essere percepiti amministrativamente e giudiziariamente sotto il controllo straniero. Ma l'applicazione della stessa regola avrebbe dovuto importare l'assoluta autonomia dell'azione fiscale del governo cinese sui contribuenti indigeni dovunque residenti. Invece appunto le difficoltà incontrate dalla esplicazione di tale facoltà, ha dato occasione ad un primo conflitto fra il governo cinese e le autorità munici-

[1] Art. 8. Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 670.

pali straniere poco tempo dopo che era stato consentito lo stabilimento di indigeni nel quartiere europeo di Shanghai. Le autorità cinesi pretendevano di imporre, a quelli come a tutti gli altri sudditi, non solo il pagamento delle tasse ordinarie, ma anche quello delle imposte straordinarie di guerra. Il Consiglio municipale straniero sosteneva invece che la protezione straniera, sotto la quale quei cinesi erano riparati, doveva salvaguardarli da ogni azione fiscale da parte del governo del loro paese. Il ministro inglese a Pechino finiva allora per riconoscere che le pretese del governo cinese erano fondate in diritto; ma riusciva a pattuire con quel governo un accordo, col quale era determinato l'ammontare della sovratassa prelevabile dal governo cinese su quei suoi sudditi residenti nella città europea di Shanghai; ed era stabilito che una metà dell'importo dovesse essere versata alle autorità cinesi e l'altra metà a quelle municipali in compenso del vantaggio derivante ai residenti indigeni dai servizi pubblici organizzati nei limiti territoriali del comune straniero. Da tutto ciò risultava evidentemente come la sovranità cinese, pienamente riconosciuta anche dagli Stati europei, su tutti i sudditi cinesi, senza distinzione di residenza, fosse però alquanto limitata nelle sue manifestazioni concrete rispetto a quei sudditi che si stabilivano nell'area di una municipalità straniera e vi fosse limitata a profitto di un ente municipale che, se non nella sua prima costituzione, era nello sviluppo della sua attività, del tutto indipendente dagli organi dello Stato cinese.

Da tale indipendenza amministrativa e dalla immunità locale dell'area nella quale la municipalità straniera poteva a proprio profitto invocarla, derivava ad un tempo per le autorità cinesi la necessità e la difficoltà di disporre della cooperazione della polizia municipale per gli arresti e per le altre forme di coazione da esercitarsi sugli indigeni nei limiti delle concessioni municipali. Le autorità locali cinesi residenti nella omonima città indigena hanno bensì una completa autorità amministrativa e di polizia sui cinesi residenti nella

vicina municipalità straniera; ma non v'hanno, come nel resto del territorio, la piena potestà di farla valere. Ogni ordine di arrestare ed ogni citazione a comparire in giudizio, emanati da tale autorità in confronto di quei sudditi cinesi, devono essere presentati alle autorità consolari straniere ed essere legalizzati prima che possano eseguirsi nelle aree amministrate da un municipio straniero. E quanto più procede lo sviluppo di quest'ultimo, agli ostacoli di diritto che dipendono dalla necessità dell'autorizzazione consolare, si aggiungono le difficoltà di fatto che possono essere opposte dalla amministrazione municipale. Mentre poi nelle aree assegnate a tali municipalità l'azione amministrativa delle autorità cinesi sui residenti indigeni è subordinata alle indagini delle autorità consolari e municipali straniere, i poteri di queste ultime autorità amministrative si esplicano d'altronde in confronto degli stessi residenti indigeni, in parte soltanto coll'intervento delle autorità cinesi, ma in parte anche in modo autonomo e senza bisogno di tale concorso. Quando l'iniziativa di un processo penale contro residenti indigeni, che dovrà svolgersi davanti la corte mista della municipalità o davanti all'autorità giudiziaria cinese della vicina città indigena, è presa dalle autorità municipali o consolari, in seguito a denuncia di uno straniero o d'ufficio, l'arresto dell'indigeno non presenta alcuna difficoltà. Quando invece l'iniziativa del processo penale è presa dai magistrati indigeni contro un indigeno residente nel comune straniero, le autorità straniere non sempre si prestano all'arresto preventivo dell'imputato o alla cattura del condannato ed alla consegna dell'uno o dell'altro alle autorità cinesi, sicchè queste, anche nella sfera della propria competenza, restano non di rado paralizzate dall'impossibilità di agire coattivamente sui propri sudditi nell'area delle municipalità straniere. Talora i consoli si oppongono alla consegna della persona richiesta, talora vi aderiscono i consoli, ma protesta il Consiglio municipale che si ritiene il protettore naturale degli indigeni residenti nell'area comunale. Tutto ciò rende lenta e malsi-

cura la procedura giudiziaria indigena; e trasforma praticamente l'arresto di un imputato o di un condannato fuggito nella città europea in un procedimento di estradizione; anzi non di rado rende più difficile che la Cina possa far arrestare un proprio suddito nei limiti di quelle municipalità che pur non hanno cessato d'esser parte del suo territorio, che non sia, nei rapporti fra Stati di civiltà europea, l'ottenere l'estradizione di un suddito riparato in territorio veramente straniero.

Il dissidio fra le due autorità, quella straniera che voleva considerare l'area della municipalità come un territorio distinto dal resto del territorio dello Stato, e quella cinese che persisteva nel considerarla una parte, diversamente amministrata, del territorio cinese, condusse a conflitti sempre più frequenti fra l'una e l'altra. E quando le autorità indigene costituirono un particolare corpo di polizia presso il limite settentrionale della concessione, il contatto fra le due polizie non fece che rendere più facili gli attriti. Nel maggio del 1908 una guardia di polizia municipale, essendosi opposta all'avvicinarsi di una pattiglia indigena, fu assalita da un commissario della polizia cinese. Questo fu arrestato dalla polizia municipale; e, poichè all'arresto fu opposta resistenza, un altro commissario indigeno fu imprigionato insieme con lui. Le autorità municipali rilasciarono i due arrestati solo dopo che il Taotai si fu impegnato a farli comparire tre giorni dopo alla corte mista. La pretesa delle autorità municipali, subìta dal Taotai, implicava l'ammissione della distinzione del territorio municipale dal territorio cinese e la considerazione degli atti d'autorità compiuti o della resistenza tentata agli atti d'autorità altrui da parte di componenti la truppa di polizia cinese nell'area municipale, non come atti di autorità pubblica nell'esercizio delle sue funzioni, suscettibili di ricorso presso le autorità superiori di polizia o presso le autorità giudiziarie dello Stato, ma bensì come atti illeciti compiuti da *individui* cinesi nel territorio municipale e soggetti a repressione e a giudizio secondo

le regole particolari amministrative e giudiziarie vigenti in quel territorio. Per queste considerazioni il Taotai, avvedutosi del valore capitale della promessa da lui fatta, rifiutò poi di adempierla, facendo comparire i due commissari davanti alla corte mista. La municipalità non si acquietò a tale rifiuto, ma insistette per il giudizio davanti alla corte mista, ed invocò l'assistenza del corpo consolare per ottenere anche che quella forza di polizia fosse dispersa. Per sollecitare questa misura radicale si citava come esempio di intollerabile arbitrio anche l'arresto da parte della polizia indigena di un capo-conduttore ferroviario accusato di aver impedito il passaggio della vettura di un ufficiale cinese.

I ricorrenti moti rivoluzionarii che, a cominciare dalla rivoluzione dei T'aipings, agitarono l'Impero durante gli ultimi cinquant'anni, diedero più frequenti occasioni di manifestarsi a queste pretese territoriali delle municipalità, e, pur senza rafforzarle dal punto di vista giuridico, fornirono loro sovente un appoggio d'indole morale. Sopratutto dopo che a Pechino ebbe trionfato, all'inizio di questo secolo, la reazione rappresentata dall'imperatrice vedova e francheggiata allora dalla diplomazia russa, il partito della « giovane Cina » eleggeva la municipalità straniera di Shanghai a sede della propria agitazione e dei propri tentativi di propaganda. Da ciò derivava nelle autorità cinesi una maggiore attività di sorveglianza ed una più intensa tendenza alla repressione e fra i vari partiti cinesi rappresentati a Shanghai un frequente ripetersi di colluttazioni e di delitti politici, che durante il periodo di tempo più recente non ha fatto che aggravarsi.

Al principio del 1914 si lamentava a Shanghai un assassinio politico che era l'undecimo commesso nell'area della municipalità internazionale nel corso di tre mesi. E la vittima era allora l'editore cinese Ho, direttore della *Commercial Press*, ucciso mentre stava per salire nella sua vettura a pochi passi dall'ufficio centrale della polizia municipale. L'assassino era arrestato da una guardia cinese ; ma il continuare

delle agitazioni e il ripetersi frequente dei delitti connessi con quelle, contribuivano ad aumentare le occasioni di attriti e di conflitti fra le due autorità: fosse quella cinese che esigesse repressione di atti delittuosi od arresti di delinquenti nelle aree municipali, o fossero le autorità municipali che domandassero l'arresto di un imputato nella città cinese e volessero, in rapporto con un reato commesso nell'area municipale, condurre a termine il processo davanti la corte mista o provocarlo davanti alla corte cinese della città indigena.

La propaganda rivoluzionaria, ignorata o tollerata dal municipio straniero, e, per effetto del diritto particolare di questo, non potuta reprimere dall'autorità cinese colla prontezza e colla intensità che da quella sarebbero state volute, era stata occasione nel 1903 di un conflitto fra le due autorità, conflitto dal quale risultò piuttosto indebolita che rafforzata la sovranità cinese nell'area concessa a quei municipi. Gli alti ufficiali cinesi residenti nella città indigena di Shanghai accusavano quei riformatori di promuovervi e di cercar di diffondere nel resto del paese una agitazione antidinastica; ed attendevano l'occasione di poterli colpire. Questa si presentò nel maggio 1903 quando, in un pubblico comizio, gli aderenti al partito riformatore accusarono il governatore del Kuang-si di mancanza di patriotismo e di corruzione. L'8 maggio 1903 il Taotai di Shanghai, eseguendo le istruzioni del Vicerè dei due Kuang, assunse le difese di quel governatore notoriamente corrotto e ordinò l'arresto dei suoi accusatori. Ma l'ordine di arresto non avrebbe potuto eseguirsi nei limiti della municipalità straniera di Shanghai senza la legalizzazione consolare. Era allora decano del corpo consolare il console degli Stati Uniti, che credette opportuno accordarla e controfirmò quell'ordine, diventato così esecutivo nell'area abitata ed amministrata dalla comunità straniera. Ma il Consiglio municipale rifiutò, nei limiti dell'area da esso amministrata, il permesso di affissione del Proclama del governatore e di esecuzione del mandato d'arresto; e in tale

suo rifiuto ottenne l'appoggio di una parte del corpo consolare. Riuscito così vano l'Editto del Taotai, l'arresto degli stessi imputati era di bel nuovo ordinato con un Decreto imperiale. Ma anche questo incontrava obbiezioni da parte della municipalità straniera, che, mentre si dichiarava disposta ad assistere le autorità cinesi nella repressione dei reati politici e di stampa commessi da indigeni nei limiti della città europea, si affermava d'altronde decisa a far rispettare negli stessi limiti una ragionevole libertà di stampa ed a resistere ad ogni tentativo fatto dal governo cinese per terrorizzarvi gli indigeni che risiedevano nella città europea rispettandovi le leggi e non turbandovi l'ordine pubblico. Non era più il linguaggio di una municipalità gelosa del rispetto delle sue prerogative comunali, ma bensì quello di un'autorità che creda di poter fare una distinzione di carattere territoriale fra l'area assegnatale e il resto del territorio dello Stato che ne ha fatta l'assegnazione. Il municipio, coll'appoggio del corpo consolare, riusciva a far prevalere questo suo modo di considerare la questione ; e il corpo consolare notificava al Taotai che, per l'avvenire, tutti i reati di stampa commessi da indigeni nei limiti della città europea sarebbero stati in questa giudicati dalla corte mista ivi giudicante e le sentenze avrebbero dovuto nei limiti dello stesso municipio esser eseguite.

Da tale decisione della municipalità e del Corpo consolare, subìta dalle autorità cinesi, dopochè in senso opposto era stato emanato perfino un decreto imperiale, derivava una modificazione notevole al concetto territoriale originario delle concessioni. Quella decisione significava che, pur ammettendo che le municipalità europee di Shanghai e delle altre città aperte della Cina, siano situate in suolo che continua ad essere cinese, l'azione delle autorità territoriali e l'applicazioni delle leggi dello Stato vi dovessero essere subordinate alla cooperazione ed alla sorveglianza delle autorità municipali e consolari europee. Il che equivaleva a differenziare, dal punto di vista del diritto pubblico, l'area della mu-

nicipalità dal resto del territorio dello Stato. E poichè questi limiti inceppavano l'azione delle autorità dello Stato e l'applicazione delle sue leggi, nella constatazione e nella repressione dei reati politici e di stampa, ne derivava come conseguenza la ammissione nelle aree municipali di un ordine pubblico distinto e diverso da quello dello Stato cinese.

Finchè le esigenze della municipalità e delle autorità consolari non erano andate al di là della partecipazione consolare al mandato d'arresto, poteva ridursi tale cooperazione alle proporzioni di una conseguenza sintetica dei privilegi personali e delle immunità locali degli stranieri; ma la pretesa che dalle autorità straniere si dovesse vagliare la sussistenza, il carattere e la gravità della imputazione, che il giudizio dovesse seguire sempre presso la corte mista della concessione e che nei limiti di questa la eventuale sentenza dovesse essere eseguita, interessava anche sostanzialmente gli attributi della sovranità territoriale.

Questo sistema per gli arresti e per i processi contro i cinesi abitanti nei *settlements*, fu considerato ormai come definitivo dagli stranieri e dalle autorità straniere; sicchè ogni atto delle autorità cinesi non conforme a tale sistema fu denunciato poi come una violazione dei privilegi goduti dalle concessioni straniere. Due arresti fatti nel marzo e nell'aprile del 1912 porsero occasione alle autorità europee di ribadire il rispetto di quei privilegi che le autorità indigene avevano tentato di misconoscere, o per lo meno di salvaguardare da una interpretazione estensiva. L'interpretazione estensiva si voleva escludere dalle autorità indigene il 25 maggio 1912 coll'arresto del Direttore cinese di una banca cinese esistente nella concessione municipale. Quel direttore era accusato di falsificazione di bilancio, e l'arresto fu ordinato da Chen-Chi-Mei, governatore militare di Shanghai, ed eseguito in territorio cinese di diritto comune fuori dei limiti della Concessione municipale. Il principio fatto valere nel 1903 era stato violato il 3 aprile, coll'arresto, fatto eseguire dalle autorità cinesi, di un indigeno nei limiti della concessione muni-

cipale. La Municipalità e il corpo consolare protestarono egualmente contro i due arresti: contro il secondo perchè eseguito dalle autorità cinesi nel territorio municipale, e contro il primo perchè, in quel territorio essendo situata la Banca in questione, l'arresto del direttore, anche fuori di quel territorio, non avrebbe potuto effettuarsi senza previo accordo col corpo consolare. La questione fu da questo riferita a Pechino al corpo diplomatico, che si trovò d'accordo nel riprovare gli atti denunciatigli delle autorità cinesi e nell'autorizzare i consoli residenti a Shanghai ad agire secondo avessero creduto opportuno per salvaguardare i privilegi delle concessioni. Il corpo diplomatico prendeva quella energica risoluzione il 9 aprile; due giorni dopo il cinese che era stato arrestato nella concessione veniva messo in libertà e il 17 aprile anche il direttore della Banca Ta-Ching era rilasciato; sicchè le autorità cinesi finivano per subire non solo il riconoscimento del sistema imposto nel 1903 circa l'arresto di indigeni nella concessione, ma anche la sua interpretazione estensiva circa gli arresti fuori della concessione di persone in questa dimoranti o per atti relativi ad istituzioni in questa esistenti. La posizione di quelle autorità nella controversia era poi resa più debole nel 1912 dal fatto che i ministri accreditati dai varii Stati a Pechino esortavano i consoli residenti a Shanghai ad espellere dal *settlement* lo stesso governatore militare Chen-Chi-Mei, che aveva ordinato il primo arresto. Prescindendo dalla possibilità legale e dalla stranezza del caso d'un governatore militare espulso per decisione di autorità straniere da una parte del territorio del suo paese particolarmente soggetto alla sua giurisdizione, restava a di lui carico il fatto di aver resa materialmente possibile tale espulsione eleggendo la propria residenza appunto nella città straniera. Pauroso di rivolte e di rappresaglie tentate contro di lui da avversari politici o da vittime della sua severità, egli abbandonava la città indigena tutte le sere per passare più tranquillamente la notte nel *settlement* sotto la protezione straniera. Ma così facendo riconosceva

implicitamente nel tempo stesso l'efficacia di tale protezione e la minor sicurezza del territorio affidato al suo governo.

Pochi giorni dopo un altro conflitto dimostrava la tenacia del gruppo europeo nel mantenere e nell'ampliare i suoi privilegi. Nella sua area non voleva riconoscere carattere di pubblica autorità agli ufficiali pubblici della vicina città cinese e, in caso di atti coattivi da essi compiuti nei limiti municipali, voleva trattarli come delinquenti comuni. E tanto persisteva in tale misconoscimento, da considerare perfino lecita la espulsione dello stesso governatore militare di Shanghai dall'area della municipalità. Invece l'arresto da parte delle autorità cinesi, nel territorio cinese di diritto comune, di ufficiali di polizia municipale che avessero, a dir così, sconfinato, era giudicata una intollerabile offesa dei privilegi della comunità straniera. Fra questa e il sobborgo di Chapei esisteva da tempo un dissidio circa il diritto di passaggio lungo una strada esterna ; la polizia municipale vi transitava per far valere il suo diritto di passaggio ; e la polizia del sobborgo procedeva agli arresti di quei transitanti per far valere il suo diritto di inibizione. Così avvennero tre o quattro casi di arresti susseguiti da detenzione, tutti per le stesse cause e nelle identiche circostanze, che sarebbero state ritenute sufficienti a legittimare nell'area del *settlement* l'arresto fatto da agenti di polizia municipale, di agenti di polizia cinese. E tanto la comunità europea insisteva in questi concetti differenziali circa le immunità territoriali e il modo di farle valere che, nel giugno del 1913, credette legittima la protesta contro l'assunzione di Yuan Shuh-sun, già Taotai di Shanghai, all'ufficio di governatore di Pechino. La sua azione a Shanghai non era stata amichevole per gli stranieri, nè favorevole al pieno riconoscimento ed alla interpretazione estensiva dei loro privilegi ; e durante i tumulti del dicembre 1912 non si era adoperato abbastanza per salvaguardare la città straniera. Perciò la Legazione britannica non solo domandò ed ottenne la sua rimozione,

ma sollevò pure obbiezioni contro la sua assunzione ad un altro ufficio nello Stato.

L'insistenza nella pretesa, le giustificazioni d'ordine morale e politico che questa poteva invocare e la forza di cui poteva disporre chi l'avanzava per farla valere, hanno ormai trasformata quella pretesa in un principio di diritto pubblico speciale vigente nei *settlements* e che può formularsi così: « Nessun cinese residente nei *settlements* può essere arrestato dalle autorità cinesi senza la notificazione preventiva alle autorità straniere della Concessione e senza il loro assenso;[1] le imputazioni fatte a quei residenti cinesi devono esser prese in considerazione dalla Corte mista; non solo l'elemento obbiettivo della gravità della imputazione, ma anche l'elemento subiettivo della adesione della Corte mista, è decisivo, per il trasferimento o l'abbandono del giudizio ai magistrati della città indigena; e indipendentemente dalla gravità della imputazione, dei reati politici e di stampa imputati a residenti cinesi del comune straniero, deve giudicare la Corte mista in questo costituita ».

La Corte mista alla sua volta, sotto l'influenza delle stesse cause, è venuta mutando nelle *Concessioni* la sua importanza e la sua stessa natura. Originariamente non era istituto diverso da quelli risultanti nei processi misti dalle prime convenzioni della Cina cogli Stati di civiltà europea, dal Trattato di Cefù del 1876 colla Gran Bretagna e da quello del 1880 cogli Stati Uniti d'America.[2] Era cioè una Corte formata da magistrati della nazionalità del convenuto giudicanti alla presenza e sotto la sorveglianza di un rappresentante competente della nazionalità dell'attore. Nei processi misti con convenuto od imputato cinese, questa presenza del rappresentante della parte straniera diventò costante anche fuori dei *settlements*. In questi non solo fu costante, ma la rappresentanza europea formò parte integrante della Corte mista e

---

[1] Ved. JERNIGAN, *loc. cit.*, pag. 408-409.
[2] Ved. pag. 61-62.

questa diventò competente in una serie sempre più numerosa di casi, anche quando le parti siano esclusivamente cinesi.

Inoltre nelle concessioni di Tientsin, Hankau e Canton e nelle altre meno importanti,[1] un più deciso carattere territoriale è stato assunto dalla Corte mista. Questa è venuta assumendo tale carattere a Shanghai per l'espandersi della sua competenza, ma nella sua composizione vi ha conservato il carattere della giurisdizione personale. Invece anche tale carattere era sostituito da quello territoriale nelle concessioni nazionali, dove la Corte mista fu costituita presso il Consolato dello Stato concessionario, avendo invariabilmente per assessore, accanto al magistrato cinese, il console dello Stato concessionario o un suo rappresentante, senza mutarlo mai o sostituirlo secondo l'indicazione della nazionalità dell'attore. La Corte mista di queste concessioni rappresentò un concetto territoriale più completo e definito, in quantochè d'un lato dava maggior importanza all'intervento dell'assessore straniero e dall'altro attribuiva competenza esclusiva e costante all'assessore dello Stato concessionario. Nella concessione di Shanghai invece si affermava egualmente una modificazione nella giurisdizione territoriale in senso negativo, cioè diminuendo gli attributi dello Stato cinese, ma in senso positivo si sviluppava una competenza territoriale che era distinta da quella, non a profitto di un determinato altro Stato concessionario, ma bensì a favore della collettività dei residenti stranieri e della municipalità che tutti li rappresenta.

A far che anche questa Corte mista allargasse la propria competenza e subisse sempre più l'influenza dell'elemento straniero, contribuiva non poco la prolungata agitazione rivoluzionaria che ha turbato la Cina. Il fermento rivoluzionario, la rivoluzione e la reazione a vicenda trionfanti, la persecuzione dei fautori delle riforme e la crudeltà della procedura penale in vigore ancora presso i tribunali indigeni, rendevano

[1] MORSE, *The Trade*, ecc., pag. 198-200.

la municipalità di Shanghai sempre più disposta a dare efficace rifugio a quei perseguitati. In tal caso una considerazione si imponeva sopra tutte ai gruppi europei ed alle loro municipalità: quella di salvare i rifugiati dalle vendette politiche e dalle iniquità della procedura penale cinese. Pur sapendo di misconoscere il diritto di sovranità della Cina su quello che restava indubbiamente suo territorio e su quelli che erano incontestabilmente suoi sudditi, si salvava, impedendo la legittima azione delle autorità competenti, un imputato da un'istruttoria e da un procedimento senza garanzia o un condannato da una morte crudele. E rettamente si preferiva commettere consapevolmente un'illegalità, piuttosto che assistere passivamente a vendette politiche che, sopra tutto nel modo della loro effettuazione, offendevano i sentimenti di umanità. In casi analoghi, nei rapporti fra due Stati indipendenti si giustificano le eccezioni alla estradizione col diritto di sovranità territoriale e colla assoluta territorialità dei principii fondamentali del diritto pubblico e dell'ordine pubblico. Qui invece da una ripugnanza o inibizione morale e dalla materiale possibilità di far valere il diniego, era derivata una giustificazione se non giuridica, morale e politica per il rifiuto di consegnar l'indigeno imputato o condannato alle autorità cinesi o di autorizzare contro di lui il procedimento davanti la Corte mista. E mentre, nei rapporti normali fra due Stati, dalla sovranità territoriale deriva la giustificazione del rifiuto, nei rapporti tra la municipalità straniera costituita in una *Concessione* e le autorità cinesi, dalla costanza del rifiuto della consegna deciso dalle autorità straniere e subìto da quelle indigene, derivava a poco a poco un carattere territoriale ai poteri di chi lo avea pronunciato.

Il desiderio di toglier di mezzo questa ripugnanza delle municipalità straniere ad abbandonare senz'altro i residenti indigeni al giudizio dei magistrati cinesi, ha sollecitato in Cina i lavori preparatorii della riforma legislativa e giudiziaria, tanto più importante perchè, dopo aver eliminato quelle diffidenze dei gruppi stranieri nei riguardi degli in-

digeni, avrebbe potuto preparare anche la rinuncia ai privilegi giurisdizionali degli stessi stranieri preveduta dall'articolo 12 del Trattato Mackay del 1902. Nel 1905 le due pene più gravi, la morte lenta e la decapitazione, erano abolite, restando lo strangolamento la sola forma di pena capitale. Procedeva intanto la preparazione dei codici civile, penale e di procedura civile, che erano sottoposti nel maggio di quell'anno all'esame delle Assemblee provinciali. Ma poi le agitazioni rivoluzionarie impedivano nuovamente il cammino delle riforme e l'applicazione delle leggi, sopratutto delle leggi penali, da parte dei magistrati indigeni restava lontana da quelle garanzie che gli stranieri esigevano e che la Cina avrebbe voluto pur dare, anche per poter riassumere l'esercizio di tutti i suoi diritti di Stato indipendente. Il nazionalismo cinese poteva ottenere qualche soddisfazione nel campo della pubblica amministrazione; ed una Convenzione del 27 settembre 1905 modificava l'organizzazione dell'Ufficio per la regolarizzazione e la navigabilità del Whangpoo, istituito per effetto dell'articolo XI del Protocollo finale del 1901, mantenendo la sorveglianza del Corpo diplomatico e consolare, ma estendendo i poteri delle autorità cinesi. Ma nei rapporti giurisdizionali e in quelli relativi alla tutela europea dei cinesi stabiliti nelle concessioni, le cose non mutavano. Nè potevano mutare finchè le agitazioni arrestavano la riforma delle leggi e del modo della loro applicazione e finchè l'amministrazione indigena restava così difettosa da rendere possibile una istanza presentata da numerosi cinesi di Canton per domandare che la ferrovia Canton-Hankau non passasse mai sotto direzione governativa.

Per tutte queste ragioni la municipalità non desisteva dal forzare la mano alle autorità consolari e diplomatiche per estendere e per rendere indipendente dalle regole della procedura cinese la competenza della Corte mista. Il magistrato cinese di quest'ultima insisteva nel trasferire i processi alla Corte indigena della città, specialmente nei casi penali più gravi; e nel far ciò intendeva di uniformarsi alle

disposizioni dei Trattati circa la competenza. La municipalità protestava contro l'esercizio di tale potere, sostenendo che la conseguenza ne era lo sfruttamento vergognoso così dell'attore come del convenuto nelle controversie civili, e nei processi penali la condanna spietata dei poveri e la vergognosa assoluzione di chi era abbastanza ricco per poterla comperare. Per effetto d'una decisione del Corpo consolare del 1896, valeva la massima che i cinesi non potessero esser abbandonati al giudizio della Corte indigena se non dopo una inchiesta della Corte mista. Ma in questa gli assessori stranieri non potevano opporsi al passaggio del procedimento alla Corte indigena se non quando si potesse far valere nel caso concreto un diritto o un interesse straniero da tutelare; e il Corpo diplomatico ripetutamente aveva ammonito il Corpo consolare perchè non eccedesse in tale indagine i limiti della sua competenza. Anche dopo i tumulti del 1913, il Console belga, nella qualità di decano del Corpo consolare, riceveva una nota dal Corpo diplomatico accreditato a Pechino, confermante l'obbligo dei Consoli di attenersi al regolamento del 1869 in materia di competenza per i processi fra cinesi o contro cinesi, senza invocare i precedenti più favorevoli al loro costante intervento attinti alla procedura più recente.

Frattanto un nuovo regolamento per la Corte mista, che rappresentava una transazione fra il Regolamento del 1869 e le esigenze estreme della municipalità straniera, era preparato, per incarico del Corpo diplomatico, dai ministri d'Inghilterra, di Germania e degli Stati Uniti e sottoposto all'esame del governo cinese. Ma questo ne prolungò l'esame a fine esclusivamente dilatorio, sostenendo che, durante i negoziati, la procedura della Corte mista dovesse restare immutata. E d'altronde la municipalità insisteva per l'adozione delle riforme che avrebbero dovuto accrescere la competenza degli assessori stranieri e conferire riconoscimento ufficiale al carattere territoriale della Corte mista, invocando persino un'azione separata della Gran Bretagna per vincere le resistenze del governo cinese.

L'intervento della Gran Bretagna era invocato anche, indipendentemente dalla sollecitudine per la tutela degli interessi delle municipalità, nell'interesse più comprensivo del prestigio morale degli inglesi sugli indigeni ; e perciò a tutela dei cinesi abitanti nella *Concessione* anche nei processi intentati da inglesi o dipendenti da imputazione di un reato commesso contro un inglese. Infatti i cinesi processati nella corte mista vi son soggetti alle regole della procedura cinese ; e nel parlamento britannico a più riprese si è protestato perchè l'assessore straniero della corte mista sembrasse approvare con la sua presenza le percosse col bambù e le torture inflitte all'imputato ; e vi si citava la Relazione del sopraintendente della polizia di Hankau al Consiglio municipale britannico di quella *Concessione* dalla quale risultava che, nel corso dell'anno 1905, 514 imputati indigeni vi erano stati percossi col bambù e 76 torturati col cango. Ma i ministri britannici dovevano rispondere che trattavasi di processi meramente indigeni, ai quali l'assessore straniero partecipava a tutela dei diritti e degli interessi eventuali degli stranieri ed a garanzia della regolarità della procedura, senza facoltà d'ingerirsi nel procedimento civile fra cinesi o in quello penale contro un imputato cinese ; e ricordavano casi nei quali, avendo l'assessore trasceso i limiti della sua competenza, il giudice cinese aveva tolto l'udienza provocando anche tumulti nella popolazione indigena.

Ma la constatazione della condizione di diritto non potea valere ad acquietare le coscienze ; e non solo nelle municipalità europee, ma anche nel parlamento britannico si domandava che tale stato di cose fosse fatto cessare per evitare offese ai sentimenti di umanità ed alle regole fondamentali del procedimento penale europeo ; offese che erano tanto più gravi in quanto che gli imputati cinesi processati davanti alla corte mista restano affidati durante il processo alla custodia della polizia municipale, la quale così, insieme coll'amministrazione da cui dipende, viene ad assumere una parte della responsabilità di quei procedimenti crudeli. Ma per evitare

tuttociò non resta altro mezzo che quello di dare alla corte mista una competenza assoluta ed esclusiva per tutti i residenti cinesi, distinguendola nella sua costituzione e nel suo ordinamento e nelle norme di procedura da seguirvi, dalle corti indigene ; il che equivarrebbe a distinguere l'area delle concessioni dal territorio pertinente allo Stato cinese.

Questo nuovo ordinamento sarebbe utile anche in quanto farebbe evitare le lentezze che ora sono inevitabili sovente nella procedura presso le corti miste, ogniqualvolta contro un indigeno, impiegato presso un europeo di una concessione indigena, debba eseguirsi un mandato di cattura. Quando la corte mista fosse stata trasformata in una magistratura territoriale del *settlement* competente per tutti gli indigeni in quello residenti, i procedimenti non vi potrebbero più essere rallentati od impediti dalla necessità dell'approvazione di un numero maggiore o minore di autorità consolari. La procedura vi sarebbe più spedita quanto alla durata e più uniforme alle esigenze della civiltà europea quanto al modo della sua esplicazione. Mentre dura l'antinomia fra i due sottintesi: quello dei magistrati indigeni che non vogliono trascurare una sola occasione di far valere le regole risultanti dai Trattati, e quello dei consoli e sopratutto delle municipalità, che vogliono sostituirvi nel fatto, prima ancora di poter farlo per effetto di nuove stipulazioni, altre regole che credono più conformi alle condizioni attuali, non possono che ripetersi tra le due autorità conflitti poco confacenti alla retta amministrazione della giustizia, e sopratutto ad abituare i residenti indigeni al concetto di un ordine giuridico che debba essere costantemente tutelato e di una legge che debba uniformemente essere applicata. Così nell'agosto del 1909 il magistrato cinese della città indigena di Shanghai faceva arrestare un cinese nel *settlement* straniero per una imputazione il cui oggetto era nella città indigena. Quel magistrato sosteneva di agire secondo la legge e i Trattati. I consoli sostenevano invece che quel cinese era stato arrestato indebitamente nei limiti della municipalità straniera e che non

poteva esser tradotto davanti alla giustizia indigena, se non per un reato grave debitamente constatato dalla corte mista, e domandavano di visitare il prigioniero che intanto aveva ricevuto 2900 dei 4000 colpi di bambù inflittigli dal magistrato in onta agli editti imperiali del 1905 che avevano abolito quella pena. Il Taotai rifiutò il permesso di visitare il prigioniero; i consoli insistettero, dichiarando che non sarebbero usciti dall'ufficio del Taotai senza aver ottenuta l'autorizzazione di visitarlo. Allora il Taotai cedeva; e poichè la visita rivelò il pietoso stato in cui era stato ridotto il prigioniero dalle battiture ricevute, s'induceva a rilasciarlo in libertà condizionale mediante cauzione.

Il persistere degli elementi del dissidio moltiplicava tali casi di conflitto fra le due autorità; e questi avevano, comunque fossero risoluti, come conseguenza un senso di instabilità nella condizione degli indigeni della «concessione» ed una diminuzione nel prestigio della giustizia. Al primo difetto si sarebbe riparato attribuendo all'elemento straniero della corte mista del *settlement* internazionale almeno tanta autorità quanta compete all'assessore francese della corte mista giudicante nella concessione francese. Il secondo inconveniente si sarebbe evitato sostituendo alla incertezza delle norme e alla gara delle competenze, nuove regole precise concordate fra le parti interessate. Determinato così se il criterio distintivo del carattere misto di un procedimento possa essere soltanto la tutela del diritto, o anche quella di un interesse indiretto di uno straniero, oppure se il solo fatto del sorgere la controversia o del prodursi il fatto determinante il procedimento «nell'area riservata alla residenza e al commercio straniero», basti per creare un interesse misto ed una conseguente competenza dell'assessore straniero, le più frequenti cause di conflitto sarebbero eliminate.

Invece la dilazione dell'accordo circa le regole di competenza, rendeva cronico il dissidio tra le due autorità e sempre più frequente e varia la sua manifestazione.

Nel 1905 degenerava in un conflitto acuto con tumulti e con intervento di truppe straniere, un dissidio fra le due autorità che non si riferiva alla competenza della corte mista, ma al luogo di espiazione della pena da assegnarsi agli indigeni da quella corte condannati. Il corpo consolare di Shanghai aveva disposto che gli assessori europei della corte mista mandassero le donne indigene detenute, nella prigione municipale invece che in quella cinese, mentre fino a quel tempo i detenuti indigeni erano custoditi in un carcere speciale eretto nella concessione, dal Consiglio municipale, e le detenute avevano continuato sempre ad essere custodite nella prigione indigena. L'8 dicembre 1905 l'assessore inglese, uniformandosi a tali nuove istruzioni, ordinò alla polizia municipale di condurre e di custodire nella prigione municipale due donne cinesi processate davanti la corte mista per aver tentato di corrompere due giovinette pure cinesi. Contemporaneamente il magistrato cinese diede ordine alle sue guardie di tradurre le stesse imputate alla prigione cinese. Ne derivò un conflitto fra quelle guardie e la polizia municipale, che solo dopo un combattimento riuscì ad eseguire gli ordini dell'assessore. Dai giornali indigeni [1] e da numerosi comizi cinesi si domandò allora la rimozione dell'assessore britannico. Il Taotai si mostrò favorevole a tali esigenze sospendendo le udienze della corte mista e dichiarando ad una deputazione della Camera di commercio indigena, che non le avrebbe riprese finchè non fosse stato sostituito l'assessore britannico e rimosso l'ispettore della polizia municipale. Il ministero degli affari esteri cinese ricorse al corpo diplomatico accreditato a Pechino e questo decise che le prigio-

[1] Ved. R. S. GUNDRY, *China for the Chinese*, nel *Times* del 10 marzo 1906. Vi è fatta la storia dell'incidente e descritta la condizione delle prigioni cinesi in genere ed in ispecie di quella della corte mista di Shanghai. L'aggiunta fatta nel 1905, alla prigione municipale, di celle per prigioniere, avevano reso possibile l'invio anche di queste e non più dei soli prigionieri, a tale prigione sottraendole alle tristi condizioni del carcere indigeno. Ciò non toglie però che da questo derivasse una nuova limitazione dei diritti dell'autorità territoriale cinese e tanto più per le circostanze, non dissimulate dallo stesso Gundry, nelle quali era avvenuto l'arresto di una donna cinese in viaggio dal Szechuen a Canton.

niere fossero rilasciate incondizionatamente, affidando l'esecuzione di questa decisione alle autorità consolari di Shanghai. I disordini furono repressi e il 23 dicembre la corte mista, della quale il Vicerè aveva voluto sospendere l'attività finchè non vi fosse stato sostituito l'assessore inglese, fu riaperta coll'assessore del quale si sarebbe voluto l'allontanamento. Così la questione di massima restava indecisa; la liberazione delle due cinesi detenute nella prigione municipale era una soddisfazione per le autorità indigene; il mantenimento dell'assessore inglese era una soddisfazione per il corpo consolare e per la colonia straniera; nulla si era fatto per prevenire il ripetersi di simili conflitti in avvenire ogniqualvolta la coscienza europea si fosse ribellata al trattamento inflitto alle detenute nella prigione cinese; e la risoluzione del conflitto presentava tutti i caratteri di transazione che contraddistinguono le definizioni politiche delle controversie. La questione del luogo di detenzione delle donne indigene restava aperta ed era agitata fortemente nel 1908, ripugnando la coscienza dei gruppi europei dal tollerare i mali trattamenti inflitti nella prigione cinese a quelle donne, che in molti casi non erano accusate d'alcun delitto, ma erano incarcerate, a sostituzione della prigionia domestica, dietro richiesta del marito o dei genitori, o detenute in qualità di pazze senza indagini sufficienti per constatare la malattia e in condizioni atte, piuttosto che a guarirla, a determinarla per effetto della prigionia stessa.

Nel 1906 il Vicerè di Nanking, per toglier di mezzo almeno le occasioni di conflitto circa il luogo di espiazione delle pena, incaricava il magistrato cinese della corte mista di presentare al Consiglio municipale formale domanda di poter erigere nella immediata vicinanza della corte mista un carcere costruito secondo le norme dell'architettura penitenziaria europea, della capacità di 200 celle; e univa alla domanda i piani dettagliati della proposta costruzione. A tale domanda era unito il progetto di una tassa locale sul riso prelevata sui residenti cinesi per provvedere i fondi necessari alla erezione

ed alla manutenzione del nuovo edificio. Ma tale progetto, che aveva avuto l'approvazione del governo centrale cinese, non trovò buona accoglienza presso il Consiglio municipale, che rispose alle autorità cinesi dichiarando di voler attenersi alla pratica seguìta da quarant'anni, secondo la quale la custodia dei detenuti cinesi di sesso maschile (il conflitto del 1905 riguardava soltanto le detenute) condannati dalla corte mista resta affidata al consiglio municipale, incaricato della tutela dell'ordine secondo le *Land Regulations*. Tale risposta negativa opposta alla domanda di erezione per i detenuti indigeni di una prigione cinese costruita e tenuta secondo le esigenze europee, dimostrava che la ripugnanza a tollerare la detenzione degli indigeni residenti nel *settlement* nelle prigioni indigene, non dipendeva soltanto da sentimenti di umanità e dalla volontà di salvaguardarli dalle barbare forme del sistema carcerario cinese, ma anche e molto maggiormente dalla pretesa di eliminare sempre più dai limiti delle concessioni straniere l'azione delle autorità cinesi e di svilupparvi a poco a poco, accanto all'autorità e alla giurisdizione personale esclusiva nei riguardi degli stranieri, anche una autorità ed una giurisdizione territoriale concorrente con quella indigena, nei riguardi dei residenti indigeni. Questo spiega il malcontento non solo delle autorità, ma anche della popolazione cinese; malcontento che aveva avuto prima uno scoppio violento, quando una banda di partigiani del brigante Vanmaomao, che stava scontando la pena di vent'anni di carcere nella prigione municipale, dava l'assalto a questa per liberarlo, ferendo il governatore inglese della prigione e due guardie carcerarie indiane, ma lasciando sul terreno cinque feriti e due morti, fra i quali lo stesso prigioniero che si era tentato di liberare.

Mentre il sentimento popolare determinava di quando in quando di tali esplosioni il cui risultato si risolveva quasi sempre a danno dei dimostranti e del fine che questi tentavano di conseguire, le autorità cinesi persistevano nella lotta con quelle armi della pazienza e dell'astuzia cui deve ricorrere

chi non può sperare nel prevalere della propria forza. Poichè non si poteva eliminare l'intervento dell'assessore europeo nella corte mista, nelle indagini circa la consistenza delle imputazioni fatte a cinesi residenti nel *settlement* e nella decisione circa la possibilità del loro rinvio alla corte indigena, si ricorreva al rinnovamento della imputazione contro l'arrestato, tanto nel caso che questo giustificasse una identità personale diversa da quella della persona ch'era stata oggetto della imputazione, quanto nel caso che, pur non risultando eccezioni circa la identità personale dell'accusato, la imputazione mossagli risultasse insussistente. Nell'aprile del 1914 venivano constatati da parte delle autorità municipali due casi di questo genere e si protestava contro la frequenza di tali artifici, aumentata dopo che le agitazioni politiche inducevano le autorità cinesi a ricorrere ad ogni mezzo per allontanare dalle concessioni gli indigeni, le cui convinzioni politiche liberamente professate e la cui propaganda fatta sotto la protezione dell'amministrazione municipale, potevano costituire un pericolo per il governo cinese. A tali artifici ricorrevano le autorità cinesi dopo che la competenza della corte mista, indipendentemente dalla gravità del reato, si era fatta prevalere nei processi per reati politici e di stampa commessi nel *settlement*, o imputati ad indigeni in questo residenti.

Tale giurisprudenza era diventata definitiva da dieci anni per la municipalità della concessione straniera di Shanghai ed aveva dovuto esser subìta dalle autorità cinesi. E l'occasione laboriosa per determinarla, era stato il caso del giornale indigeno *Supao*.

Nel maggio del 1903, a proposito dell'arresto degli indigeni che in un pubblico comizio tenuto nel *settlement*, avevano accusato di corruzione il governatore del Kuang-si,[1] il corpo consolare affermava la competenza esclusiva della corte mista a giudicare dei processi politici e di stampa.

---

[1] Ved. pag. 235.

Subito dopo aver avuto comunicazione di questa regola adottata dalle autorità europee, il Taotai di Shanghai, al fine di contestarla o almeno di contrastarne l'applicazione ai procedimenti per reati di stampa, emetteva un mandato d'arresto contro il direttore e i redattori del giornale quotidiano indigeno il *Supao*, imputato di vilipendere il trono, di predicare la rivoluzione e di diffamare gli alti ufficiali dell'amministrazione cinese. In seguito a tale mandato d'arresto, il governo cinese si rivolgeva al corpo diplomatico accreditato a Pechino domandando che i giornalisti indigeni imputati e residenti nella città europea di Shanghai vi venissero arrestati per essere consegnati poi alle autorità provinciali cinesi. Nulla pareva a quel governo più legittimo e più conforme al carattere indubbiamente cinese degli imputati e del territorio dove si imputava loro d'aver commesso il reato e dove pur si voleva eseguirne l'arresto. Ma la loro consegna alle autorità provinciali avrebbe importato la loro condanna a morte per un reato ben diversamente punito dalle leggi e dagli usi d'occidente. Perciò il corpo diplomatico domandò al corpo consolare di Shanghai un rapporto sull'argomento. Questo eliminò il pericolo della immediata consegna degli imputati, invocando la sua precedente decisione di massima, poco prima comunicata alle autorità cinesi.[1] Per dare a queste una qualche soddisfazione, si ordinò la chiusura degli uffici del *Supao*, ma fu deciso che i giornalisti accusati dovessero essere giudicati dalla corte mista della città europea, in presenza dell'assessore consolare britannico, e ricorrendosi, tanto dai giornalisti accusati, quanto dalle autorità accusatrici, al ministero di avvocati britannici. Mentre il corpo consolare e il municipio europeo della concessione internazionale di Shanghai erano concordi in questa decisione e il Taotai di quella città l'accettava, non vi si acquietava invece il governo centrale cinese, che il 14 luglio 1903 emanava senz'altro un editto imperiale ordinante la decapitazione dei sei

[1] Ved. pag. 235 e 239.

giornalisti imputati. Ciò bastava per rendere più certa la persistenza delle autorità europee nelle norme di condotta che avevano enunciate. Ne derivò un nuovo conflitto tra gli ufficiali cinesi della città indigena che, armati del nuovo decreto imperiale, ridomandavano la consegna degli imputati, mutati ormai per loro in condannati che dovevano scontare la pena, e le autorità europee, consolari e municipali, che, forti della loro decisione generale e di quella particolarmente adottata nel caso in questione e già accettata dal Taotai, rifiutavano di riconoscere per legittima la sommaria condanna e negavano la consegna degli imputati, insistendo perchè il giudizio ne seguisse completamente davanti la corte mista.[1]

Il reclamo che dal governo di Pechino era stato rivolto ai rappresentanti delle Potenze aveva fatto entrare la questione in una fase diplomatica ; il processo, già iniziato il 15 luglio davanti la corte mista, era rinviato indefinitamente il 21 luglio ; e il vicerè di Nanking, Wei-Kuang-Tao, revocava in modo assoluto l'assenso dato prima dal Taotai di Shanghai al procedimento da esaurirsi per opera della corte mista.

Le autorità municipali restavano unanimi nel respingere le pretese del governo cinese ; le autorità diplomatiche invece erano divise, sopratutto per motivi d'ordine politico. Il governo cinese intanto limitava la domanda della consegna a due degli imputati, cioè a quelli che il 15 luglio, quando s'era iniziato il processo davanti la corte mista, avevano ammesso in pubblica udienza di essere stati gli autori d'alcuni degli scritti sediziosi incriminati nei quali l'imperatore era stato apostrofato come *ladruncolo*, ricordandogli le gravi pene minacciate dalle leggi cinesi a chi diminuisca il territorio dello Stato ed invocando la deposizione della dinastia mancese.

---

[1] Ved. una esigenza identica delle Potenze europee verso la Cina circa la condanna a morte di persone non ancora giudicate. *Libro Verde*, Cina, n. 2, pag. 10, n. 23 e 24, pag. 14, n. 32.

In seguito a questa domanda concreta del governo cinese, che in diritto non poteva dirsi certo infondata, si manifestarono più forti le divergenze del corpo diplomatico.

Il ministro francese Dubail e quello russo Lessar si pronunciarono per la consegna degli imputati, sostenendo che i sudditi cinesi non debbano essere protetti nelle municipalità europee contro i rigori della legge cinese che li colpisca per atti considerati come reati di lesa maestà e che l'asilo da loro invocato nelle concessioni debba negarsi come una violazione delle condizioni originarie nelle quali sono state stabilite le municipalità straniere nelle città aperte della Cina. Il ministro degli Stati Uniti si dichiarava nella massima d'accordo coll'inviato francese quanto all'applicazione del diritto penale cinese ai reati di stampa commessi da indigeni nell'area delle municipalità straniere, ma giudicava che dovesse rispettarsi il patto concluso col Taotai all'inizio del conflitto e che, in applicazione di quel patto, il giudizio e l'eventuale applicazione della pena dovessero seguire nella città europea. Coll'inviato francese andavano d'accordo l'incaricato d'affari tedesco, il ministro belga e quello olandese.

Il ministro italiano si è distinto in quella occasione da tutti i suoi colleghi nel discutere la questione con imparzialità. Egli richiamava l'attenzione del corpo diplomatico sulla circostanza che trattavasi di giudicare un reato politico e sul fatto che la libertà di stampa era da lungo tempo rispettata nella città europea di Shanghai, senza aver suscitato le proteste delle autorità cinesi; ed insisteva nel rilevare l'importanza della adesione già data dal Taotai alla competenza della corte mista e nel notare che, abbandonati alle autorità cinesi gli imputati, questi avrebbero subìta la condanna a morte senza alcuna antecedente garanzia di procedura.

Un altro argomento favorevole a tale soluzione poteva dedursi dalle circostanze che avevano accompagnato la confessione fatta dai due imputati nella udienza della corte mista del 15 luglio. Il governo cinese si appoggiava a quella

confessione per domandare la immediata consegna dei colpevoli. Ma tale confessione era stata fatta dagli imputati davanti la corte mista, appunto in considerazione delle regole di procedura inglese in quella corte vigenti e nella fiducia che secondo queste regole dovesse esaurirsi davanti alla stessa corte tutto il procedimento nelle condizioni fatte a chi ammetta di aver commesso il fatto imputatogli (*who pleads guilty*). Nè senza tale fiducia i due imputati si sarebbero indotti a confessarsi colpevoli. Pareva dunque iniqua in tali condizioni la loro consegna alla giustizia indigena per effetto di una confessione che davanti a quella giustizia non si sarebbero mai indotti a fare.

Il signor Uchida, ministro giapponese, ed il signor Townley, incaricato d'affari britannico, non si pronunciarono, attendendo le istruzioni dei rispettivi governi. E poichè queste tardavano, gli imputati restavano intanto nelle prigioni municipali, e dopo qualche tempo presentarono domanda di libertà provvisoria.

La Russia, secondata dai suoi alleati, cercava di accontentare in questo conflitto il governo cinese ; nè ciò doveva stupire, perchè così al governo cinese essa faceva maggiormente sentire il valore della sua protezione e il peso della sua influenza e perchè dalla consegna degli imputati alle autorità che li reclamavano sarebbe derivato un avvilimento del prestigio britannico fra il popolo cinese. L'antinomia russo-britannica in Asia era allora acuta e bastava a determinare, in contrasto con quelle inglesi, le decisioni della Russia. Ma la Gran Bretagna, che aveva organizzata la municipalità straniera di Shanghai e ne aveva fatto un Comune modello, non poteva accondiscendere a stabilire un precedente che avrebbe privato per l'avvenire d'ogni sicurezza il mezzo milione di cinesi viventi sotto la protezione degli statuti municipali stranieri. L'opinione del ministro italiano, non influenzata in alcun senso da obbiettivi od interessi politici, si ispirava, più d'ogni altra, alle ragioni di equità e di umanità ; e il ministro americano si adoperava

per conciliare con queste esigenze il diritto pubblico cinese, indubbiamente in vigore anche nelle comunità europee della Cina.

Ma il governo cinese, quantunque in questo caso le autorità europee provvidamente gli impedissero di effettuare una rappresaglia politica, poteva d'altronde sentirsi giustamente offeso perchè, in territorio suo, gli fosse impedito di compiere un atto normale di sovranità senza l'approvazione dei rappresentanti degli altri Stati.

L'atteggiamento della maggioranza delle Legazioni induceva il principe Ching a far proporre al vicerè di Nanking che il processo fosse giudicato nella corte mista dal magistrato cinese della città di Shanghai e da un assessore consolare. Tale soluzione avrebbe presentato, dal punto di vista pratico, il doppio vantaggio di dare sostanzialmente agli accusati le garanzie domandate e di salvaguardare il decoro del governo cinese coll'intervento nel giudizio del magistrato cinese, che ha giurisdizione nella città indigena. Ma poichè tale soluzione non era accettata e il vicerè di Nanking d'altronde, non s'induceva a fissare una data per la ripresa del processo davanti la corte mista, il Consiglio municipale rivolgeva il 3 novembre una comunicazione al corpo consolare, ricordando che gli imputati erano in carcere da quattro mesi e domandando per loro, nel caso che il processo non si potesse sollecitamente riprendere ed esaurire, la concessione della libertà provvisoria mediante cauzione. Finalmente la corte mista esauriva il giudizio il 21 maggio 1904, condannando i due imputati, dei quali il governo cinese aveva chiesta la consegna e decretata la pena capitale, l'uno a due e l'altro a tre anni di reclusione, computando il carcere sofferto e pronunciandone l'espulsione dalla concessione municipale e il bando da ogni altro *settlement* straniero, da eseguirsi non appena avessero finito di scontare la pena. Così una soddisfazione di fatto era data al governo cinese coll'impedire ai due condannati di più risiedere e di poter continuare la loro propaganda in territorio soggetto alla sovranità cinese. Non restava loro

che la possibilità di riparare ad Hong-Kong sotto la protezione, ma anche sotto l'autorità esclusiva della sovranità britannica.

Ma nella questione di massima il governo cinese era stato sconfitto. Esso infatti aveva dovuto ammettere che per i reati di stampa, commessi nelle concessioni municipali, indipendentemente da ogni considerazione della gravità dell'infrazione e della pena, sia esclusiva la competenza della corte mista. E aveva dovuto subire, pur non ammettendola, l'applicazione d'un'altra norma più gravemente offensiva per la sua sovranità: che cioè i reati politici e di stampa, commessi nelle concessioni straniere da persone in quelle residenti, debbano essere giudicati, non secondo i soli criterii della legge territoriale cinese, ma anche e prevalentemente secondo i concetti del diritto europeo vigente nella concessione, sia in quanto riguardi la caratterizzazione di un fatto come reato, sia nella graduazione della sua gravità, sia nella misura e nella espiazione della pena. Il diniego della consegna dell'imputato, indipendentemente da ogni distinzione informata alla gravità dell'imputazione, si giustificava colle stesse ragioni che servono a determinare il diniego di estradizione nei rapporti fra Stati diversi. Il giudizio era predominato, nella procedura e nella sostanza della sentenza, da norme di diritto che non erano quelle cinesi, ma bensì quelle reggenti gli stranieri che vivono nelle concessioni. Da tutto ciò derivava necessariamente al *settlement* un carattere di territorio distinto dal territorio cinese. E la corte mista, come giudicava allora il Courant, tendeva a trasformarsi sempre più, di giurisdizione personale in giurisdizione territoriale.[1]

È interessante confrontare questa decisione con un'altra del dicembre 1909 a proposito d'una querela presentata dal Consolato giapponese di Shanghai al Taotai contro un

---

[1] M. COURANT, *Journal des Débats*, 20 dicembre 1905 e *Journal de Droit International Privé*, 1906, pag. 257-260.

giornale cinese pubblicato nel *settlement*, che aveva stampato articoli ritenuti da quel Consolato tali da compromettere i buoni rapporti fra i due paesi. Prima fu ottenuta la chiusura provvisoria degli uffici del giornale; poi fu iniziato il processo davanti la corte mista colla partecipazione di un ufficiale giapponese. Contestata dall'avvocato degli imputati la regolarità della costituzione della corte, la difesa domandò ed ottenne un rinvio per poter far deliberare il corpo consolare sulla propria eccezione. Ma il giorno seguente a quello della concessione del rinvio, il magistrato emetteva una ordinanza, che, dichiarando impossibile lasciare la causa sospesa, decideva la soppressione del giornale e la cancellazione del procedimento relativo dal ruolo della corte. Sicchè poteva essere più sommario il procedimento e maggiore l'autonomia del magistrato cinese quando si trattava di reprimere reati di stampa di cinesi contro stranieri o contro uno Stato straniero, che non quando si trattava di punire reati di stampa commessi da cinesi residenti nelle *Concessioni* contro altri cinesi o contro lo Stato cinese.

In qualità di autorità territoriali, il Consiglio municipale e le corti miste delle *Concessioni* si trovarono in conflitto non meno colle autorità consolari e diplomatiche straniere che con quelle cinesi, ma con diversa fortuna e senza poter riuscire a far prevalere nei loro rapporti colle prime le stesse norme fatte subire a queste ultime. Le autorità consolari, all'incontro, volevano prevalere e riuscivano a prevalere così su quelle municipali come su quelle cinesi ed a mantenere a favore dei proprii nazionali, anche in tempo di guerra, i privilegi che valgono nei rapporti di pace; sicchè la territorialità della concessione, sempre più sviluppata nei rapporti coi residenti cinesi e non con quelli stranieri, metteva soltanto i primi verso la concessione in un rapporto di sudditanza « concorrente » con quella dello Stato cinese.

Nel 1894, qualche mese dopo lo scoppio delle ostilità cino-giapponesi, le autorità cinesi di Shanghai reclamarono

presso le autorità della Concessione francese contro la presenza in questa di due spie giapponesi, e ne domandarono l'arresto. Il console generale francese ordinò l'arresto dei due giapponesi denunciati, che furono rinchiusi nella prigione della polizia francese e perquisiti, col sequestro di quanto possedevano. Ma all'inizio delle ostilità la protezione dei giapponesi in Cina, come quella dei cinesi in Giappone, era stata assunta, per domanda dei due governi belligeranti, dai rappresentanti degli Stati Uniti. Quando il console generale francese si presentò al Consolato generale degli Stati Uniti, il giorno dopo l'arresto, coi due giapponesi accompagnati da una guardia della polizia francese, il console americano notò che l'arresto non avrebbe potuto farsi senza il suo assenso ed il suo concorso e che ormai, dopo l'arresto dei due giapponesi accusati d'un reato commesso contro la Cina, il suo Consolato non poteva diventare più per loro un asilo, ma che, data la illegalità dell'arresto nelle forme in cui era stato fatto dalle autorità francesi e la impossibilità di consegnare senz'altro i due arrestati all'autorità cinese, non poteva impedirsi loro di restare, se lo desideravano, nel Consolato degli Stati Uniti, finchè si fosse trattato del loro caso fra le autorità delle nazioni interessate. Ma intanto il governo cinese rivolgeva direttamente al segretario di Stato americano la domanda che i due arrestati fossero consegnati alle sue autorità di Shanghai. Il console generale americano che aveva la momentanea custodia e la responsabilità di quelle due vite, si rivolse, d'accordo colla Legazione, contemporaneamente al segretario di Stato, ricordandogli le peculiarità dell'amministrazione delle concessioni ed insistendo sulla opportunità di rispettare la giurisdizione delle corti miste e le consuetudini vigenti nel porto. Le autorità rappresentative americane partirono da questi concetti fondamentali : che, al momento della dichiarazione di guerra, i giapponesi erano nel pieno godimento di quei privilegi che li preservavano in ogni caso dalla giurisdizione delle corti cinesi ; subordinavano la legalità del loro arresto al mandato

di un ufficiale consolare giapponese e li rendevano giudicabili soltanto da magistrati giapponesi ; e che perciò, quantunque durante la guerra non potesse più invocarsi il Trattato cino-giapponese che regolava il godimento di quei privilegi, la Cina, avendo acconsentito alla tutela degli interessi giapponesi da parte degli Stati Uniti, non poteva pretendere di esercitare, in rapporto con quegl'interessi, poteri più assoluti ed esclusivi di quelli che le competevano quando col suo consenso la tutela nel suo territorio ne era stata affidata ai rappresentanti degli Stati Uniti.[1] L'insistenza del Consolato e della Legazione degli Stati Uniti era giustificata anche dalla considerazione che v'erano allora a Shanghai più di mille residenti giapponesi e che se i due arrestati fossero stati consegnati senz'altro alle autorità cinesi, la vita e la proprietà di quei residenti sarebbero state sotto la minaccia di un grave pericolo. E ciò tanto più, che in tal guisa la protezione assunta dagli Stati Uniti serviva praticamente ad escludere la protezione delle autorità municipali e non il pieno arbitrio di quelle indigene. Ma il segretario di Stato non si lasciò persuadere, e invece di accondiscendere alla custodia dei due imputati nel Consolato americano fino all'esaurimento di un processo istituito con sufficienti garanzie, oppure di ordinare la riconsegna degli arrestati alla Concessione francese dove erano stati irregolarmente arrestati, perchè vi fossero sottoposti a regolare procedimento, ripeteva l'ordine di consegnarli alle autorità cinesi.

In questo caso il console americano e la legazione americana non pretendevano che la loro protezione investisse i giapponesi residenti in Cina del privilegio di estraterritorialità, nè le autorità americane rispetto a loro dell'autorità giurisdizionale ; ma ritenevano che, rispetto agli stessi residenti, la giurisdizione cinese non fosse incontestabile, e che,

---

[1] Ved. JERNIGAN, *Incident of the China-Japan War*, pag. 416-417. CATELLANI, *Alcuni nuovi aspetti del diritto di neutralità : la neutralità cinese*, Padova, Randi, 1905, pag. 22-23. (Estratto dagli *Atti della R. Accademia di Scienze, Lettere ed Arti* di Padova, vol. XXI, disp. III).

trattandosi di giapponesi residenti nella Concessione straniera di Shanghai, le autorità straniere avessero il diritto di subordinarne la consegna alla prova della colpabilità ed alla garanzia di un regolare procedimento. Lo scoppio della guerra cino-giapponese metteva i giapponesi residenti in Cina, secondo il giudizio della Legazione americana a Pechino, nella condizione degli stranieri appartenenti ad uno Stato senza Trattati con la Cina. E, come per questi stranieri, credeva che il giudizio ne dovesse essere riservato alla corte mista, con un assessore straniero se nel *settlement* internazionale e coll'assessore francese se in quello francese. La Legazione esprimeva così il voto di tutti gli stranieri stabiliti a Shanghai, che era quello di non ammettere, dalla parte della Cina belligerante, l'esercizio delle facoltà derivanti dal diritto comune di guerra sui sudditi del suo nemico, residenti nei *settlements* stranieri, ma di assimilare la condizione di tali residenti, a quella garantita in tempo di pace ai sudditi di Stati non aventi Trattati colla Cina.

Si presentava allora la possibilità di tre soluzioni. Quella di assimilare in tutto i residenti nemici a quelli dello Stato che aveva assunto la protezione, aveva avuto un precedente favorevole durante l'ultima guerra franco-cinese, quando taluni francesi arrestati a Shanghai vi erano stati sottoposti al giudizio del console russo, cioè del rappresentante della Potenza che aveva assunto durante quella guerra in Cina la tutela degli interessi francesi. Quella invocata dalla Cina ed ammessa dal segretario di Stato americano, faceva ricadere i residenti in Cina sudditi dello Stato nemico della Cina, finchè duravano le ostilità, sotto l'impero del diritto comune di guerra. Quella favorita dai rappresentanti americani e dalla popolazione delle concessioni, avrebbe importanto la prevalenza sul diritto territoriale dello Stato cinese e sui privilegi personali degli stranieri, del diritto particolare e della giurisdizione particolare delle «concessioni».

La prima soluzione non si sarebbe potuta giustamente ammettere, malgrado tutti i precedenti favorevoli, perchè

l'assunzione, da parte di un neutrale, della protezione dei sudditi di un belligerante nel territorio del suo nemico, non può portare assimilazione di quelli ai sudditi dello Stato protettore e perchè in ogni modo questa assimilazione non potrebbe mai diminuire i poteri dello Stato belligerante su quei residenti nel suo territorio nel caso di reati politici e di violazioni del diritto di guerra.

La seconda soluzione, preferibile secondo il diritto comune di guerra, non poteva ammettersi nel caso di uno Stato come la Cina, che non era stato ancora ammesso con parità di diritti ai rapporti con gli Stati di civiltà europea e che subiva questa *diminutio* sopratutto per le peculiarità ripugnanti del suo diritto e della sua procedura penale. La pretesa cinese trovava un ostacolo nei principii di umanità e nella considerazione che, ammettendola, il governo degli Stati Uniti avrebbe contraddetto alla missione protettiva che aveva assunto.

La terza soluzione sarebbe stata preferibile perchè avrebbe assicurato le garanzie di un equo giudizio agli accusati, senza misconoscere i diritti della Cina e senza eccedere nel riconoscimento dei privilegi degli stranieri, ma facendo prevalere, nella garanzia degli uni e degli altri, la speciale territorialità del *settlement* dove gli accusati risiedevano e dove erano loro imputati gli atti di spionaggio. Una speciale territorialità dei *settlements* di Shanghai poteva poi invocarsi durante quelle ostilità, anche indipendentemente da altre considerazioni, perchè i due Stati belligeranti, subito dopo la dichiarazione di guerra, avevano dichiarato di voler considerare la città e il porto di Shanghai come zona neutrale.

Ma la soluzione preferibile non ha potuto in quella occasione prevalere. Forse perchè parve sufficiente al segretario di Stato americano l'assenso dato alla consegna dei due detenuti dalla Legazione giapponese a Washington; [1] forse per-

[1] *Statement of Japanese Legation, 5 September 1894.* Ved. JERNIGAN, pag. 426: «Mr. Tsunefiro Miyasha, Japanese Secretary of Legation said.... that the delivery, etc. etc., was entireka in conformity with the Japanese interpretation of the

chè egli non ha potuto giustamente apprezzare la soluzione proposta dal Consolato, che non contestava i due principii in contrasto, ma che, facendo prevalere nelle «concessioni» una particolare territorialità, riusciva fra quelli praticamente intermedia, egli insistette nella primitiva decisione ed ordinò la consegna dei due giapponesi al vicerè di Nanking, che li fece immediatamente decapitare.

Dieci anni più tardi, durante la guerra russo-giapponese, mentre la Cina restava neutrale, quantunque taluni suoi territori settentrionali fossero diventati teatro della guerra, si è ripetuto in altra parte dei suoi territorii e delle sue acque territoriali il contrasto fra i diritti dello Stato cinese, quelli dei belligeranti e quelli delle municipalità straniere. In questo caso, a differenza di quello antecedente, i privilegi goduti in tempo di pace in Cina da uno degli Stati belligeranti riuscirono a prevalere, anche durante la guerra, sui diritti dello Stato cinese, e non meno che nel caso antecedente, furono misconosciute le pretese della municipalità straniera.

Mentre la nave militare russa *Lena* riparata nel porto americano di San Francisco e l'altra nave russa *Diana* riparata nel porto francese di Saigon, erano disarmate e trattenute in quelle acque fino al termine della guerra, e la stessa misura era adottata dalle autorità tedesche di Kiao-Ciàu per il *Cesarewitch* e per altre tre navi russe riparate in quella baia e per i loro equipaggi, quando invece le navi da guerra russe *Mandjur*, *Askold* e *Grosovoi* si rifugiavano a Shanghai, nè le loro riparazioni erano limitate allo stretto necessario, nè il disarmo delle navi e l'internamento degli equipaggi erano subìti dalle autorità russe senza resistenza. L'*Askold*

---

authority and power of neutral consuls in a belligerant country, and that, should Japan suspect any Chinese subject residing in Japan of being openly hostile to the Japanese government.... Japan would not recognize the jurisdiction of any neutral consul over the suspect. The neutral consuls, while expected to exert their friendly offices to prevent as far as possible any injustice or undue severity being done.... had no jurisdiction whatever. Neither our Consul's action or the summary punishment meted out to the unfortunate Japanese by Chinese authorities,... occasioned any surprise at the Japanese Legation ».

e il *Grosovoi* entravano alla metà di agosto 1904 nel porto di Shanghai; e soltanto alla metà di settembre si poteva procedere al loro disarmo. Ma anche dopo che questo fu effettuato, si cominciò a discutere circa la sorte dell'equipaggio. Il ministro russo a Pechino domandava il rimpatrio degli equipaggi, acconsentendo soltanto che gli ufficiali si impegnassero colla parola d'onore a restare a Shanghai fino al termine della guerra. Il Taotai di Shanghai voleva applicare le regole normali del diritto internazionale circa l'internamento delle truppe di un belligerante entrate nel territorio di uno Stato neutrale. Il Giappone si opponeva al rimpatrio degli equipaggi; e da ultimo, per accordo delle tre Potenze, si stabiliva che i marinai rimanessero a bordo delle navi rispettive e che queste restassero disarmate nel porto sotto la sorveglianza di una nave da guerra cinese.

Fino a questo punto la detenzione delle tre navi non ha costituito che un rapporto fra Stato neutrale e Stati belligeranti, rapporto modificato, da quella che è la sua manifestazione normale, per effetto della condizione giuridica peculiare e della debolezza militare dello Stato neutrale interessato. Ma, dopo il disarmo delle navi, la condotta dell'equipaggio mise in questione anche i diritti e l'autorità delle municipalità straniere. Nel regolare la condizione delle tre navi trattenute, si era stabilito che i marinai, scendendo in città, avessero dovuto essere accompagnati da sottufficiali responsabili della loro disciplina. Tale condizione però in molti casi non fu rispettata, e quei soldati, privi di sorveglianza e sovente ubbriachi, si abbandonarono a schiamazzi e a risse con grave turbamento dell'ordine pubblico. Il console generale giapponese a Shanghai si rivolse allora al Taotai, perchè si provvedesse, almeno ad escludere i marinai russi dalle *concessioni* straniere di Shanghai dove vivevano più di 2000 giapponesi. Ma il Taotai, per corrispondere a questa domanda, doveva rivolgersi al console russo. La Russia era in pace colla Cina, e per questo riusciva difficile trovare nel diritto di guerra un argomento per privare i residenti russi dei loro

privilegi amministrativi e giurisdizionali. Nella stessa impotenza trovavasi l'autorità cinese, anche se taluni di quei soldati russi avessero commesso un delitto ed anche se la vittima di quel delitto fosse stato un soldato cinese.

Così avvenne infatti a Shanghai, dove da marinai russi fu assassinato un cinese nativo di Ningpo. Invece di un procedimento penale, l'autorità cinese dovette iniziare un negoziato fra il Taotai e il console russo, che decisero di deferire la questione a Pechino al governo cinese e alla Legazione di Russia. Le corporazioni cinesi di Ningpo e di Hankau sostenevano che in tal caso, trattandosi di internati trattenuti nel territorio cinese per effetto della neutralità di questo, non potessero invocarsi a favore degli imputati la estraterritorialità e la giurisdizione consolare e che il giudizio dovesse farsi da un tribunale o cinese o misto. Si pretendeva cioè che, volendo escludere la giurisdizione cinese, si seguisse almeno il sistema vigente nei rapporti dei sudditi di Stati non aventi Trattati con la Cina e non godenti i privilegi della estraterritorialità, giudicandoli davanti una delle corti miste, o nel *settlement* francese coll'assessore straniero di turno aggiunto al magistrato cinese.

Questa domanda era giustificata non solo dal credere inammissibile l'estensione dei privilegi della estraterritorialità agli stranieri non liberamente residenti in Cina, ma trattenuti dal governo cinese in applicazione del diritto di guerra ; ma anche dal ritenere incompatibile in Cina, nonostante il sistema eccezionale di giurisdizione vigente per gli europei, la competenza del console dello Stato degli imputati tanto nel caso di imputazione di violazione delle leggi della guerra, quanto nel caso di imputazione di reato comune commesso a danno di un cinese da uno di quegli internati che si trovavano collo Stato cinese in rapporto equivalente a quello dei prigionieri di guerra. Ma il console russo non dava alcuna risposta alla richiesta del Taotai e costituiva presso il Consolato una corte marziale russa che, procedendo senza l'assistenza di un assessore cinese, assolveva

uno degli imputati e condannava l'altro a quattro anni di carcere.

Tale soluzione era criticabile, perchè nella concessione dei privilegi di estraterritorialità dovrebbe ritenersi implicita la condizione del loro vigore limitato ai rapporti normali di pace, così che ogniqualvolta lo Stato che ha concesso quei privilegi, debba applicare, come belligerante o come neutrale, le norme particolari del diritto di guerra o quelle del diritto comune per effetto di una potestà fondata sul diritto di guerra ai sudditi di uno Stato cui tali privilegi di estraterritorialità siano stati concessi, l'esercizio della giurisdizione che da tali privilegi deriva debba restare escluso.

Nel caso dei marinai dell'*Askold* si arrivava invece a questo risultato assurdo : che l'autorità giudiziaria di un belligerante agisse in territorio di uno Stato neutrale, in rappresentanza e con esclusione di quest'ultimo, per reprimervi e punirvi le violazioni della neutralità ed i reati militari e comuni che da militari appartenenti alle forze di quel belligerante erano stati commessi nel territorio di quel neutrale, dove si trovavano, indipendentemente dalla loro volontà e da quella dello Stato cui appartenevano, in condizioni di *internati* per tutta la durata della guerra.

Al contrario, fra la giurisdizione nazionale che doveva escludersi e quella cinese che il diritto comune, vigente anche per gli stranieri non protetti da un Trattato, induceva a non ammettere, avrebbe dovuto prevalere quella della corte mista. Non solo quegli internati europei dovevano ritenersi aggregati, dal punto di vista del territorio, all'area assegnata a Shanghai alla residenza degli stranieri ; ma la loro condotta e la repressione dei loro disordini e dei loro reati interessavano l'ordine pubblico delle concessioni, per lo meno quanto la condotta degli indigeni in queste residenti. Nel caso di questi ultimi interessano le concessioni il fatto materiale della loro condotta e le conseguenze materiali dei loro atti. Nei casi come quello dei marinai dell'*Askold* interessa la concessione la reazione e la ripercussione morale che determina nella

popolazione indigena la condotta di stranieri appartenenti a quelle categorie per le quali è stata delimitata nella città un'area particolare di residenza. Nel caso degli indigeni delinquenti nelle concessioni può invocarsi, come si è detto,[1] una specie di competenza territoriale; nel caso di quegli internati stranieri assimilabili agli stranieri residenti nel territorio, può invocarsi una specie di competenza personale.

Ma l'una e l'altra non possono sussistere se non in relazione colla qualità di territorio particolare, attribuita alle aree della municipalità; qualità che le autorità rappresentative europee si sono dimostrate sempre più disposte a far valere completamente nei rapporti colla Cina e coi sudditi di questa residenti nelle «Concessioni», ma che, salvo nei rapporti puramente amministrativi, le stesse autorità non si sono indotte ad ammettere nelle stesse proporzioni nei rapporti fra le «Concessioni» e gli Stati di civiltà europea e i loro sudditi in quelle residenti.

Ma la stessa territorialità che non si poteva far valere dalle «concessioni» in confronto degli altri Stati e dei loro rappresentanti e residenti, vi si faceva sempre più, col concorso di questi e di quelli, valere in confronto della Cina. Nel 1911, quando i rivoluzionarii cinesi prevalevano nella città indigena di Shanghai e cercavano di indurre il Taotai ad abbandonare loro gli uffici governativi situati nell'interno del *settlement* e molti ricchi cinesi residenti in questo a contribuire per la causa rivoluzionaria, gli stranieri protestarono contro tali atti come contrarii alla *neutralità* di Shanghai. Ora tale neutralità non era più allora una condizione legale come nel 1894, quando era stata, durante la guerra fra la Cina e il Giappone, pattuita, sia pure in omaggio ai grandi interessi stranieri esistenti in quel porto, dai due belligeranti. Era invece una condizione che i rappresentanti di tali interessi volevano, di loro iniziativa, imporre, nel territorio dello Stato che li ospitava, ai due partiti che vi si com-

---

[1] Ved. pag. 256.

battevano per la conquista dei pubblici poteri. E tanta era la determinazione di imporre il riconoscimento e il rispetto di quella neutralità, che i consoli facevano comprendere ai capi rivoluzionarii di essere determinati a farla rispettare, insieme collo *statu quo* delle istituzioni esistenti, a considerare coloro che volessero violare l'una e le altre come delinquenti comuni ed a far uso della forza per imporre a tutti l'osservanza delle proprie decisioni.

Durante le successive vicende della rivolta e della repressione, i consoli fecero occupare militarmente il sobborgo di Chapei, per evitare combattimenti nella immediata vicinanza della città internazionale e proteggerne più efficacemente la neutralità. Nell'agosto del 1913 l'ammiraglio Tseng comunicava al corpo consolare il desiderio di far presidiare quel sobborgo da un corpo di truppe governative e lo ringraziava per la protezione data a quella località durante l'intervallo insurrezionale. In tali comunicazioni era degna di nota la domanda che un comandante superiore cinese rivolgeva ai consoli di lasciargli occupare militarmente un territorio indiscutibilmente cinese e il ringraziamento che aggiungeva a quella domanda fingendo di ritenere che la occupazione straniera fosse stata determinata dal desiderio di conservare quel territorio per il regolare governo cinese; mentre invece la occupazione stessa era stata diretta contro entrambi i belligeranti come un mezzo di proteggere la neutralità di Shanghai, tanto interessante la colonia straniera da farle credere giustificata perfino la occupazione militare di un vicino sobborgo che non avrebbe avuto alcun diritto di presidiare. Tuttociò non faceva invece che rendere più determinata la pretesa delle autorità municipali di ottenere dal governo cinese una estensione dell'area concessa alla municipalità, estensione proporzionata non solo ai crescenti bisogni del popolamento e dello sviluppo economico, ma anche a quelli della sicurezza militare e della difesa.

Nell'insistere in tali domande di estensione dell'area delle concessioni, si voleva applicare lo stesso principio

della espropriazione, già fatto valere per le concessioni individuali di fondi dal console francese nel primo periodo dei rapporti moderni della Cina cogli stranieri.[1] Tale proposito ispirò prima la pretesa di attribuire al *settlement* un diritto di servitù per il suo acquedotto e per l'impianto della sua illuminazione e delle sue comunicazioni telefoniche, sul territorio del vicino sobborgo; poi l'altra pretesa di negare il riconoscimento della amministrazione municipale organizzata dalle autorità cinesi in quel sobborgo; e finalmente l'esigenza di invocare una ragione di pubblica utilità per ottenere la incorporazione nel *settlement* di quella area vicina nonostante i contrari interessi della popolazione indigena e la diversa amministrazione ed organizzazione già instauratevi dalle autorità competenti.

Lo sviluppo di tali esigenze e il succedersi di tali precedenti presentavano una gravità sempre maggiore di oneri e di pericoli per la sovranità cinese non solo a Shanghai, ma anche in tutte le altre località successivamente aperte agli stranieri, dove le medesime norme adottate o le medesime pratiche subìte a Shanghai avrebbero potuto come precedenti essere invocate. A Shanghai gli inconvenienti si manifestavano con maggior frequenza perchè varie e molto più popolate che altrove vi erano le municipalità straniere; ma in qualunque altro dei porti aperti nelle stesse condizioni, i medesimi inconvenienti si sarebbero riprodotti non appena molti europei vi si fossero stabiliti e una municipalità straniera vi si fosse organizzata.

Tutta una serie di precedenti faceva derivare ormai dalla formazione di questi gruppi una minaccia per i diritti privati indigeni e per i diritti delle vicine corporazioni o municipalità indigene e dello stesso Stato cinese. Ora era la espropriazione voluta dei fondi che convenivano agli stranieri; ora, come nel caso della chiesa cattolica di Ningpo, si pretendeva di subordinare, nel modo e nel titolo delle assegna-

---

[1] Ved. pag. 151-156.

zioni di terreno, le regole vigenti circa i titoli della proprietà e i gradi di alienabilità dei varii fondi, alla convenienza e all'arbitrio dei possessori europei. Ora si pretendeva migliorare le comunicazioni di un'area municipale europea, aprendo una strada attraverso un cimitero, violando così le tombe eternamente sacre ai cinesi ed offendendo, insieme colle loro leggi amministrative, anche la loro coscienza religiosa. E mentre la concessione straniera e i suoi abitanti si sottraevano alla osservanza delle leggi dello Stato che aveva aderito alla formazione di quella ed alla residenza di questi, nel gruppo straniero e nella concessione dove quello si organizzava, sviluppavasi un particolare ordinamento che sempre più si imponeva con assoluto rigore territoriale ai residenti indigeni ed allo stesso Stato cinese. Li-Hung-Chang nel 1900, attraversando l'area del municipio straniero d'una città cinese, era trattato come se avesse varcato i confini di un altro Stato. Dieci anni dopo, un comandante cinese domandava ai consoli di poter rioccupare una zona cinese, che non apparteneva al *settlement*, ma ne interessava la sicurezza e la difesa. A più riprese la neutralità del *settlement* e delle località vicine era proclamata dagli stranieri ed imposta ai cinesi durante una guerra civile ; e in tempi normali sempre più energicamente vi si affermava un ordinamento amministrativo indipendente da quello cinese e il cui rispetto era egualmente fatto valere su tutti i residenti, e un ordinamento giudiziario misto distinto da quello cinese, al quale i residenti cinesi erano soggetti, ed a costituire il quale contribuiva con sempre maggior vigore l'elemento straniero.

Mentre in America, in Australia e nell'Africa del Sud, si limitava o si escludeva del tutto la immigrazione cinese e si sottomettevano talora perfino i cinesi viaggianti per diporto alle più umilianti indagini e vessazioni, non solo si continuava a pretendere dalla Cina quella ospitalità che non si voleva compensare con un trattamento reciproco, ma si limitava e si ostacolava l'esercizio dei poteri dello Stato cinese nel suo stesso territorio. Sottratti gli stranieri stabiliti nel territorio

cinese ad ogni azione della legge e delle autorità territoriali; sottratti i gruppi da loro formati nelle città aperte cinesi all'esercizio dei poteri amministrativi e giudiziari dello Stato; sottratti infine perfino gli indigeni abitanti nelle aree assegnate a quei gruppi stranieri, all'impero esclusivo delle leggi territoriali ed all'azione autonoma delle autorità nazionali, diffondevasi naturalmente in Cina il pensiero che, dove uno straniero posi il piede, lo spazio da lui occupato sia distinto dal resto del territorio e in tutto o in parte sottratto all'autorità dello Stato.

Conquistatore anche quando veniva senz'armi, lo straniero non poteva essere considerato dai cinesi che come un nemico; e da tale sospetto derivavano come necessarie conseguenze l'avversione dominante la coscienza nazionale e le rappresaglie prorompenti quando l'avversione spontaneamente straripava o un'occasione valeva a provocarne,[1] la manifestazione violenta. Così accumulandosi la vicenda delle offese, come sempre avviene delle rappresaglie, la furia che scatenava le plebi cinesi contro gli stranieri provocava quelle violente ed eccessive reazioni degli Stati occidentali che parvero per un momento dover privare la Cina della sua indipendenza e trasformarla nel campo d'una nuova gara fra le avidità conquistatrici delle più forti Potenze coloniali.

Le repressioni del 1900 non mutarono i sentimenti cinesi, ma accrebbero la prudenza necessaria per dissimularli. Il nazionalismo, affermatosi coll'ultima rivoluzione, che mutò la costituzione dello Stato, diede a quelle ripugnanze, più pacifiche, ma non meno tenaci espressioni di resistenza. La difficoltà di adattarsi alla istituzione di nuove corti miste,[2]

---

[1] Ved. M. COURANT nelle *Annales des Sciences Politiques*, 15 novembre 1906, pag. 810-812: « Affaire de Nan-tchang ». Tumulti suscitati dal suicidio del sottoprefetto di Nan-tchang avvenuto nello stabilimento della missione francese di Sint-chand, dopo aver tentato invano durante una intera giornata di ottenere una riduzione delle pretese di indennità domandate per l'attacco subíto dalla missione e delle condanne da infliggersi ai colpevoli.

[2] Nel gennaio del 1906 il governo cinese promulgava una nuova serie di regolamenti per l'amministrazione di tutti i *settlements* stranieri che fossero stati formati

la cura data, pur durante i turbamenti politici, alla riforma delle leggi e delle magistrature, i tentativi fatti perchè l'articolo 12 del Trattato Mackay del 1902 e gli articoli corrispondenti del Trattato cino-americano e di quello cino-giapponese del 1903 non debbano restare lettera morta,[1] sono espressioni recenti della persistenza e della serietà del proposito cinese di reintegrare, in tutto il territorio, la pienezza dei poteri dello Stato e di liberare questo e le autorità da esso dipendenti da quelle forme di «patronage and proprietorship» che, come disse uno scrittore inglese studioso della vita dell'Estremo Oriente, «greatly offends the Chinese».[2]

D'altronde non son mancate, come si è visto, da parte degli altri Stati e dei gruppi stranieri formatisi in Cina, le manifestazioni della determinazione a procedere indefinitamente nella via del privilegio e della autorità territoriale distinta da quella dello Stato cinese e su questa prevalente, via nella quale i cinesi così fortemente aspirerebbero a farli indietreggiare. Basta citare, come prova di questa immutabile e, nei risultati, fortunata tendenza, il carattere nazionale delle concessioni più recenti, i poteri più estesi che vi ha il console dello Stato concessionario, e il rapporto diretto che vi prevale fra la Cina ed uno Stato concessionario, rapporto sostituito alla riserva di un'area originariamente assegnata, per unilaterale autorità dello Stato cinese, ai residenti stranieri.[3]

Sicchè, malgrado le rivoluzioni e le aspirazioni della Cina, lo sviluppo e il mutamento delle concessioni, in rapporto colla sovranità dello Stato cinese, ha continuato quello che si potrebbe dire il suo fatale andare: consolidando l'autorità

---

in avvenire, col fine di assicurare alle autorità cinesi un'orbita più ampia di competenza di quella che è restata loro nei *settlements* già esistenti. Tali regolamenti dovevano essere applicati alle città da aprirsi al commercio straniero in Manciuria.

[1] Ved. pag. 116.

[2] HOLCOMBES e BROOMBALL, *China's past and future; Britain's Sin and Folly*, pag. 142, London, Morgan and Scott, e, circa le imposte estensioni delle concessioni, pag. 182-185.

[3] Ved. MORSE, *The Trade*, ecc., pag. 212-214 e 240, e BAUDEZ, *loc. cit.*, pag. 312, 327 e 342.

dello Stato concessionario nelle più vecchie concessioni nazionali e in tutte quelle più recenti; e sviluppando nelle concessioni internazionali una territorialità particolare che, per quanto distinta da quelle singole degli altri Stati ai quali appartengono i residenti, non riesce di minor detrimento per la sovranità dello Stato cinese.

Tale risultato era reso più rapido e più sicuro, malgrado ogni velleità di resistenza, dalle condizioni dello Stato e della società cinese. D'un lato più la Cina s'indeboliva e più facile riusciva ai singoli Stati di civiltà europea ottenervi direttamente, con poteri di amministrazione più estesi, fin da principio riconosciuti, la concessione di quelle aree che erano state originariamente considerate soltanto come sedi distinte di abitazione per i residenti stranieri.[1] D'altronde, in cospetto di queste nuove condizioni, le comunità straniere sviluppatesi sotto il regime originario delle concessioni internazionali, abituavansi a poco a poco a considerare come propria l'area loro assegnata dapprima in uso a titolo di residenza. Il ricordo della ospitalità svaniva; il pensiero d'una particolare sovranità si affermava; e quegli occidentali, dopo aver organizzata la loro municipalità in un porto aperto come in casa altrui, si abituavano a considerarvisi come in casa propria.

---

[1] Ved. *Libro Verde, Avvenimenti in Cina*, 1901, Parte II. Presentato alla Presidenza della Camera dei Deputati l'8 settembre 1901; n. 47 e 48, 21 febbraio 1901; n. 55 e 58, 22 e 23 febbraio; n. 68, 2 marzo; e n. 77 e 78, 4 e 7 marzo. Proposta degli Stati Uniti di riservare ad un accordo generale di tutte le Potenze l'aumento dei *settlements* in Cina; e scambio di comunicazioni su tale argomento. La proposta, come era formulata nella Memoria dell'Ambasciatore degli Stati Uniti a Roma del 2 marzo, era ispirata dal desiderio di rendere effettivo « il mantenimento della integrità territoriale della Cina ».

17. — Antecedenti analoghi.

Il *settlement* o *concessione*, quale esiste attualmente nell'estremo Oriente, mentre ha taluni caratteri, del tutto peculiari, di ordinamento, può in genere essere considerato, quale gruppo costituito ed organizzato a parte in un territorio, da residenti stranieri, come un fenomeno non del tutto raro, nè del tutto moderno nella storia delle relazioni commerciali internazionali.

Tali erano le fattorie che la lega anseatica era venuta moltiplicando, da oriente ad occidente, in tutta l'Europa settentrionale. Erano costituite da gruppi di mercanti anseatici residenti in aree ben distinte, loro assegnate in un territorio straniero ed in quelle organizzati con amministrazione separata sotto l'autorità di proprie magistrature. La fattoria di Bergen, nel periodo della sua massima prosperità, ebbe una popolazione di 3000 anime. Popolose furono pure le fattorie di Bruges, di Londra e di Novgorod ; e le numerose fattorie anseatiche avevano fatto per parecchi secoli di Wisby il centro del commercio del Baltico.

Se non che quei gruppi, analoghi ai *settlements* moderni per le immunità di cui godevano e per i rapporti esistenti fra le autorità che li governavano e quelle dello Stato che li ospitava, ne differivano grandemente per la composizione della comunità e per le regole di condotta cui questa era obbligata. Tanto a Bergen quanto a Londra gli abitatori della fattoria erano obbligati al celibato, per evitare che l'unione con donne indigene li inducesse a divulgare i segreti anseatici od a stabilirsi nel paese abbandonando definitivamente la patria. Era perfino vietato loro di passare una notte fuori della fattoria, intorno alla quale da guardie armate e da cani si esercitava una rigorosa e pericolosa sorveglianza ; e dopo dieci anni di residenza erano obbligati a ritornare nelle città native per dar luogo a nuovi arrivati. La fattoria di Bruges,

che, nei giorni più floridi, fu composta di 300 agenti dediti al commercio di commissione, era, quantunque con minor rigore, organizzata in modo analogo; agli abitatori della fattoria era vietato d'associarsi ad indigeni; era imposto l'obbligo del celibato; il loro soggiorno doveva durare un certo numero di anni e non più lungamente; vivevano in edificii anseatici sotto la sorveglianza di un presidente scelto dalla Dieta della Lega, di sei anziani (eldermen) e d'un consiglio composto di diciotto membri. Il presidente era mutato d'anno in anno alla Pentecoste; all'atto della di lui investitura si leggevano pubblicamente i regolamenti della fattoria ed egli giurava di osservarne gli Statuti e di provvedere perchè fossero osservati senza frode « per quanto da lui dipendesse e coll'aiuto di tutti i suoi cinque sensi ».

A Londra, come a Bergen, gli anseatici predominarono per lungo tempo nelle relazioni commerciali; il loro *Steelyard*[1] era un vasto quartiere cinto e difeso da un muro e situato sulla sponda sinistra del Tamigi, dove, dietro numerosi punti di approdo, erano situati le case e i magazzini dei tedeschi. Nel quartiere v'era un giardino, frequentato durante l'estate da anseatici e da londinesi; questi lo frequentavano per bervi il vino del Reno, che la Lega aveva licenza di vendere agli anseatici della fattoria. Anche questo era un piccolo mondo governato da severa disciplina quasi monastica, cui era stato conservato un carattere semireligioso. Da principio un inglese era stato ispettore dei magazzini degli anseatici; più tardi questi seppero liberarsi anche da tale dipendenza; e il reggimento della comunità spettava interamente ad un anziano e a dodici consiglieri. I contravventori dei regolamenti erano puniti di ammenda; in caso di recidiva si ricorreva anche alla pena del carcere, e allora s'invocava talvolta il concorso della gendarmeria inglese.

---

[1] Steelyard = Stadera. Detto così perchè in quell'area trovavasi la pesa pubblica della città di Londra, sulla quale dovevano pesarsi tutte le merci importate ed esportate.

Nelle controversie d'indole privata gli anseatici preferivano non ricorrere alla giurisdizione indigena; nei procedimenti penali che li riguardavano, il giurì era formato per metà d'inglesi e per metà di tedeschi; nelle controversie civili fra anseatici ed inglesi, giudicava un *alderman* inglese a ciò designato di anno in anno. Quanto più potente diventava in un porto la corporazione anseatica, quanto minor energia di resistenza poteva manifestare lo Stato nel cui territorio quella era stata stabilita, e tanto maggiori erano i privilegi che gli anseatici reclamavano ed ottenevano per la propria fattoria. Quanto più si sviluppavano la coscienza e la forza dello Stato che li ospitava, tanto maggiori diventavano la resistenza e la reazione contro quei privilegi. Così in Inghilterra, iniziati nel 1259 sotto Enrico III, rinnovati e confermati da Edoardo I, la tolleranza e la consuetudine li estendevano, finchè, tre secoli dopo il primo stabilimento degli anseatici, ogni loro privilegio era abolito da Edoardo VI in seguito a reclamo dei mercanti indigeni. Invano ambascierie di Amburgo e di Lubecca venivano a reclamare la riconferma dei privilegi. L'Inghilterra ormai potea far senza di loro; e durante il regno di Elisabetta non li tollerò più nemmeno sotto la salvaguardia del diritto comune e li escluse dal territorio.

Verso la fine del 1200 gli anseatici erano già da qualche tempo stabiliti a Novgorod ed avevano stabilimenti minori a Pleskow, città situata sulla Velikaia, e probabilmente anche a Mosca. A Novgorod, dove nel 1269 furono concessi particolari privilegi commerciali « alla fattoria germanica, ai Goti ed a tutti i popoli di lingua latina », gli anseatici si adoperarono a creare a proprio favore un monopolio commerciale ad esclusione di tutti gli altri stranieri. Assegnato loro un particolare quartiere della città, vi edificarono una propria chiesa, dedicata a San Pietro, ed intorno a quella, vennero formando « la Corte dei Tedeschi a Gran Novgorod » o « la Corte di San Pietro », raggruppandovi la casa comunale, le botteghe, i magazzini e le abitazioni. Anche qui le costruzioni

furono fatte in modo da prestarsi facilmente alla difesa, e, durante la notte gli ingressi erano chiusi e sorvegliati da guardie e da cani feroci. Da un codice di questa fattoria, tuttora conservato, risulta che i mercanti eleggevano l'anziano della Corte di San Pietro, il quale diventava il capo del gruppo colà organizzato, riscuoteva l'importo delle locazioni, i contributi e le tasse e provvedeva alle spese generali. Egli era il più alto dignitario della fattoria ; coll'aiuto di quattro assessori, risolveva le controversie civili e commerciali ; e chi rifiutava di ottemperare ad una citazione che lo chiamasse davanti alla di lui corte era punito con grave ammenda. Il carattere monastico della fattoria era rigorosamente conservato e il divieto dei rapporti e delle associazioni cogli indigeni rigorosamente fatto rispettare ; anzi le regole sancite circa le relazioni cogli indigeni erano qui per questi ultimi più offensive che altrove. Quei russi tanto meno civili allora degli inglesi, non ispiravano, e forse non meritavano, fiducia ; e gli anseatici si consideravano sempre privilegiati in loro confronto. Se un indigeno falliva, il creditore anseatico doveva ritenersi privilegiato in confronto d'ogni creditore indigeno, e il primo poteva anche insistere perchè quel fallito fosse bandito colla famiglia dalla città ; il commercio a credito coi russi era proibito ai mercanti anseatici della fattoria ; contro la malafede commerciale di quelli si pubblicavano dall'amministrazione della fattoria istruzioni severe per i suoi amministrati ; e gli anseatici della fattoria vi si ritenevano tanto in casa propria da pagare, come simbolo di tassa, al signore del territorio, una pezza di stoffa, ed un paio di guanti agli ufficiali russi della città. Una conseguenza di tutto ciò era lo sfruttamento degli indigeni per opera degli stranieri. Quelli odiavano questi e cercavano d'ingannarli in ogni maniera ; questi trattavano quelli con disprezzo ed imponevano colla forza il rispetto dei proprii privilegi. Tali privilegi erano poi analoghi a quelli moderni degli stranieri nell'estremo Oriente ; e il contrasto fra tali privilegi e il fermento di rappresaglia derivatone nella popolazione indigena,

presenta, nell'uno e nell'altro caso, una grande analogia di cause e di manifestazioni.

Quando la forza della Hansa cominciò a declinare, e Lubecca, che n'era stata per lungo tempo la regina, fu meno temuta; quando la vita economica norvegese si sviluppò e i cittadini di Bergen si trovarono in condizione di prestar denaro agli impoveriti anseatici; quando gli svedesi di Gustavo Wasa impararono da lui a commerciare per proprio conto; quando gli inglesi diventarono rivali temibili degli anseatici nella navigazione e nella ricerca di nuove vie commerciali, e nel 1555 furono stabilite regolari relazioni di commercio fra la Russia e l'Inghilterra; allora la decadenza della Lega e delle sue fattorie si accentuò e continuò poi senza sosta, affrettata in più d'un caso dall'odio che gli uomini sanno concepire e manifestare contro i deboli, quando ricordino che questi, durante il periodo ormai tramontato della loro potenza, hanno offeso gli inferiori colla alterigia della propria condotta.

Come le volontarie associazioni di classi o di professioni e di arti, così le fattorie dei commercianti stranieri non potevano conservare una piena immunità dall'impero del diritto locale e sviluppare una preponderanza politica sul paese dove erano formate e stabilite, se non dove era debole lo Stato e finchè durava questa debolezza. Mutate le condizioni di valore tecnico degli abitanti e di energia degli Stati che ospitavano le fattorie, queste dovevano politicamente declinare, e scomparire o sussistere senza privilegi territoriali e politici, conservando la sola funzione economica.

Quando nel 1477 Ivan III di Russia ebbe assoggettato Novgorod al suo dominio, gli anseatici vi perdettero tanto più completamente una base di predominio e di espansione, quanto più forte era il potere sostituito dallo Czar conquistatore alla indipendenza di quella città. Così nel 1559, mutate le condizioni di valore tecnico e di forte organizzazione nei rapporti fra gli anseatici e i norvegesi, questi potevano togliere alle fattorie da quelli stabilite a Bergen, ogni possibilità

di predominio sulla vicina città indigena, lasciandone sussistere gli stabilimenti per altri due secoli col solo carattere di privilegiati stabilimenti commerciali. I commercianti tedeschi hanno continuato, con varia vicenda di fortuna, a visitare i porti dove la Hansa aveva dominato ed a risiedervi per ragion di commercio; ma la loro residenza v'era ormai quella di stranieri, individualmente soggetti alle leggi territoriali; e i privilegi delle fattorie e le loro immunità di territorio e di giurisdizione erano venuti diminuendo e scomparendo colla superiorità tecnica e civile e col predominio di potenza della Lega che le aveva fondate.[1]

Nella stessa guisa, cessato lo squilibrio di coltura e di potenza fra gli Stati interessati, scomparvero, in epoca a noi tanto più vicina, i *settlements* europei del Giappone. Fino all'abolizione dei privilegi degli stranieri, questi potevano risiedere soltanto nei porti aperti di Yokohama, Hakodate, Osaka, Kobe, Nagasaki e Niigata. Più importanti, il primo per la storica continuità e il secondo per la importanza attuale, erano i gruppi stranieri di Nagasaki e di Yokohama. Dopo il 1900 quest'ultimo si è trasformato nel quartiere straniero d'una città governata interamente dalle leggi territoriali ed amministrata da un solo municipio giapponese. E lo stesso è avvenuto nelle altre città di quell'Impero, un tempo aperte al commercio straniero, dove ormai, se pur i forestieri continuano ad abitare di preferenza un quartiere separato, non vi possono formare però un ente collettivo con proprie immunità e con attribuzioni municipali, ma vi dimorano, individualmente protetti dal diritto comune e del tutto soggetti alle leggi ed alle magistrature territoriali.

Solo residuo dei vecchi privilegi dei *settlements*, resta in Giappone l'esenzione dalla tassa sui fabbricati, conservatavi a favore degli edifici erettivi dagli stranieri.

Il governo giapponese vi aveva concesso i terreni agli stranieri in locazione perpetua contro l'obbligo di pagamento

---

[1] ZIMMERN, *Hansa Towns*, London, Fisher Unwin, 1889, pag. 141, 156, 166, 195, 283-305, 323, 351-353.

di una rendita pure perpetua. Quando i Trattati[1] di commercio andati in vigore nel 1899 vi fecero rientrare gli stranieri nel diritto comune[2] e i loro *settlements* furono incorporati amministrativamente al comune cui topograficamente appartenevano,[3] l'amministrazione giapponese volle prelevare, sulle case situate nei *settlements*, le stesse

---

[1] Trattato colla Germania del 4 aprile 1896, coll'Austria-Ungheria e col Belgio del 22 giugno 1896, col Brasile del 5 novembre 1895, colla Danimarca del 19 ottobre 1895, colla Spagna del 2 gennaio 1897, con gli Stati Uniti d'America del 22 novembre 1894, colla Gran Bretagna del 16 luglio 1894, coll'Italia dell'8 dicembre 1894, col Messico del 30 novembre 1888, coi Paesi Bassi dell'8 settembre 1896, col Perù del 20 marzo 1895, col Portogallo del 26 gennaio 1895, colla Russia del 27 maggio 1895, colla Svezia e Norvegia del 2 maggio 1896 e colla Svizzera del 10 novembre 1896.

[2] Trattato di commercio e navigazione fra l'Italia e il Giappone del 1° dicembre 1894, art. 19: «Il presente Trattato surrogherà, dal giorno in cui andrà in vigore, il Trattato del 25 agosto 1866.... e dallo stesso giorno il detto Trattato cesserà d'aver vigore e cesserà per conseguenza la giurisdizione fino a quel momento esercitata dai tribunali italiani in Giappone, e tutti i privilegi eccezionali, esenzioni e immunità, godute dai sudditi italiani, come attenenti a tale giurisdizione, cesseranno assolutamente, senza avviso e in seguito tale giurisdizione sarà assunta ed esercitata dai tribunali giapponesi».

[3] Trattato italo-giapponese, art. 18: «Il governo di S. M. il Re d'Italia, per quanto lo riguarda, consente al seguente accordo:

» I diversi stabilimenti stranieri nel Giappone saranno incorporati nei rispettivi Comuni giapponesi e formeranno parte del sistema municipale in genere del Giappone.

» Le autorità giapponesi competenti assumeranno rispetto a detti stabilimenti, tutti i doveri ed obblighi municipali e nel tempo stesso, ove essi posseggano in comune fondi o proprietà, queste passeranno alle dette autorità giapponesi.

» Quando avverrà tale incorporazione le esistenti enfiteusi in perpetuo, in forza delle quali è ora regolata la proprietà degli stabilimenti predetti, saranno confermate e non potranno essere imposte altre condizioni a riguardo di tale proprietà, all'infuori di quelle stabilite dai patti e concessioni in vigore.

» Resta inteso tuttavia che le autorità consolari, in essi nominate, saranno in tutti i casi surrogate dalle autorità giapponesi.

» I terreni che siano stati in precedenza accordati dal governo giapponese a detti stabilimenti a scopo pubblico saranno, salvo il diritto preminente, mantenuti sempre, esenti da qualunque tassa o peso, per il pubblico uso al quale furono riservati.»

L'art. 21 del Trattato franco-giapponese, l'art. 18 del Trattato del Giappone colla Germania e di quello colla Gran Bretagna erano concepiti in termini analoghi. Nel primo alinea però invece di parlare di *stabilimenti stranieri*, disponevano:

« I diversi quartieri stranieri esistenti in Giappone saranno incorporati ai rispettivi Comuni giapponesi, ecc. ».

E la terza parte dell'articolo era così concepita: « Quando i mutamenti suindicati saranno stati effettuati, le concessioni perpetue in virtù delle quali gli stranieri possiedono attualmente proprietà nei quartieri, saranno confermate, e tali proprietà non saranno soggette ad alcuna imposta, tassa, carico, contribuzione o condizione qualsiasi, diversa da quelle espressamente stipulate nelle concessioni in questione ».

Il resto dell'articolo corrisponde esattamente a quello corrispondente del Trattato coll'Italia.

tasse prelevate sugli altri fabbricati appartenenti a giapponesi. A sostenere tale pretesa si affermava che la concessione dei terreni era bensì perpetua ed assoggettata soltanto alla prestazione di un canone perpetuo invariabile,[1] ma che tale condizione deve intendersi limitata al terreno concesso e non estesa anche ai fabbricati erettivi successivamente. I residenti stranieri sostenevano invece che l'esenzione fiscale doveva intendersi applicabile ai fabbricati non meno che all'area sulla quale erano sorti.

L'articolo 18 del Trattato di commercio e di navigazione anglo-giapponese del 1894, e gli articoli corrispondenti dei vigenti Trattati fra il Giappone e gli altri Stati, erano interpretati dal governo giapponese nel senso di legittimare e dagli stranieri e dai loro governi nel senso di dichiarare insostenibile il prelevamento di quella tassa. I negoziati, per metter d'accordo le parti circa l'interpretazione di tale clausola, durarono fino al 28 agosto del 1902. Quel giorno furono firmati dal Giappone tre protocolli identici d'arbitrato colla Gran Bretagna, colla Francia e colla Germania, stipulando di rimettere ad una commissione arbitrale di tre membri, uno scelto dalle Potenze europee interessate, uno dal Giappone ed uno dai due arbitri o, in caso di loro disaccordo, dal re di Svezia, il decidere se la clausola dei Trattati del 1894 e del 1896 limitasse la esenzione fiscale ai terreni o la estendesse anche ai fabbricati.

Nell'intervallo fra la firma del protocollo e la decisione arbitrale, un nuovo dissidio si innestò, a dir così, sul dissidio

---

[1] Ved. MARTENS, *N. R.*, serie II, cap. IV, pag. 231, 232. Convenzione di Yedo del 28 ottobre 1867 fra il Giappone e gli Stati Uniti, la Francia, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi e la Russia, relativa alle condizioni nelle quali dovevano riassumersi dal Giappone la sorveglianza e la gestione degli affari municipali del *settlement* straniero di Yokohama.

Art. 1 e 5: « Il contributo fondiario pagabile dagli stranieri sarà prelevato dal direttore straniero dell'ufficio dei terreni e della polizia designato dal governatore di Kanagawa ed a lui subordinato; e quel direttore, agendo in nome del governatore di Kanagawa, potrà citare quei forestieri che risultassero contribuenti morosi davanti le loro autorità ».

Ved. *Trattati e Convenzioni del Regno d'Italia*, vol. V, pag. 112-116. Scambio di note fra l'Italia e Giappone dell'8 e del 13 dicembre 1873 per estendere all'Italia gli effetti di questa Convenzione.

principale, pretendendo gli stranieri che il Giappone non potesse prelevare e il Giappone che i proprietari stranieri dovessero pagare, mentre pendeva il giudizio, la tassa contestata. Gli stranieri proclamarono, in adunanze tenute espressamente, il rifiuto di pagamento; il governo giapponese dichiarò la sua determinazione di prelevare intanto colla forza il contributo. Dopo tale intimazione gli stranieri in parte si sottomisero, in parte persistettero nella resistenza, attendendo l'esecuzione forzata. E questa si effettuò con comica cortesia di forme; perchè i contribuenti stranieri, cui bastava salvare il principio della resistenza, misero bene in evidenza nella loro casa la somma pretesa dalla amministrazione, e gli ufficiali giapponesi venuti per l'esecuzione se ne impadronirono senza ulteriori ricerche. Salvato così il principio da entrambe le parti, il governo giapponese comunicò agli altri governi interessati la sua decisione di rinunciare alla riscossione della tassa finchè la Commissione arbitrale non avesse decisa la controversia. E la Commissione, presieduta dal ministro di Stato norvegese Gram, pronunciò il 22 maggio 1905 la sentenza che dava causa vinta ai concessionari stranieri, colla maggioranza di due voti, dissentendo l'arbitro giapponese Motono. La sentenza decideva che « le disposizioni dei trattati e degli altri impegni menzionati nei protocolli di arbitrato, non esentavano soltanto i terreni posseduti per effetto di concessioni perpetue fatte dal governo giapponese o fatte in suo nome, ma esentano anche le costruzioni d'ogni specie già erette o che potessero in seguito sorgere su tali terreni, da ogni imposta, tassa, carico, contribuzione o condizione qualsiasi, diversa da quelle espressamente stipulate nelle concessioni in questione ».[1]

Così di tutto l'edificio dei *settlements* giapponesi e della loro autonomia d'ordinamento e di poteri, non è sopravvis-

---

[1] Ved. il testo della sentenza arbitrale nella *Revue de Droit international public*, 1905, pag. 512-515. Ved. anche *Political Science Quarterly*, dicembre 1905, pag. 748. Il conflitto si riprodusse poi, nei riguardi delle tasse municipali, fra la municipalità di Yokohama e i residenti stranieri, e fra il governo giapponese e taluni stranieri non residenti nel Giappone, ma aventi proprietà immobiliari nel territorio.

suto alla reintegrazione del Giappone nella pienezza dei suoi diritti di Stato, che un solo rudero di privilegio fiscale.

Analoghe ai *settlements* erano pure in molti casi le colonie commerciali degli Italiani nel Levante. Anche in questo caso v'era nei privilegi conseguiti analogia di cause: superiorità tecnica, commerciale e marittima da una parte; inferiorità o civile ed economica o militare oppure d'entrambe le specie dall'altra. Ed a quella analogia di cause corrispondeva l'analogia degli effetti; particolari privilegi concessi a sudditi d'uno Stato nel territorio d'un altro o in determinate località di quel territorio; e facoltà loro consentita di organizzarvisi e di reggervisi, sotto certi rispetti, con autonomia.

Quando l'imperatore bizantino permise nel 1267 ai Genovesi di lasciare il bando di Eraclea e di riavvicinarsi a Costantinopoli, non li riaccolse nella capitale come i Pisani e i Veneziani, ma assegnò loro a dimora il sobborgo di Galata. Nè originariamente tale provvedimento era adottato per favorirli; bensì perchè dal loro numero rilevante non derivasse un pericolo alla città e perchè, raccolti in un'area vicina e non fortificata, potessero, se si fossero mostrati riottosi, essere facilmente ridotti a dovere. Quell'area era tanto più facilmente riservata per loro in quanto che il Paleologo nello stesso mentre faceva entrare in città i Greci abitanti nei sobborghi. E probabilmente nel deliberare l'assegnazione di quell'area ai Genovesi, il pensiero dell'imperatore non differiva molto da quello delle autorità cinesi nell' ammissione delle fattorie e poi nella delimitazione dei primi *settlements*. Ma più tardi, quando crebbero la potenza e la ricchezza dei Genovesi e decadde invece il potere di Bisanzio, quel sobborgo, originariamente non munito ed imposto a dimora dei primi, trasformavasi in una città genovese circondata da mura, da torri e da fossati, che poteva diventare, e talora era, una minaccia per la stessa capitale.

L'ordinamento interno, regolato da statuti inviati dalla metropoli, era analogo a quello di una colonia. Il podestà di Pera era mandato da Genova e sopraintendeva a tutti i

Genovesi dimoranti in Grecia, con attribuzioni analoghe a quelle di un moderno console generale. Nell'amministrazione della comunità formata nel sobborgo assegnato ai Genovesi, quel Podestà era assistito da un Consiglio maggiore composto di ventiquattro e da uno minore di sei consiglieri ; e nel 1308 vi fu trasferita, e vi durò poi oltre un secolo, anche l'istituzione genovese dell'Abate del popolo. Dal tribunale del podestà o del suo vicario erano giudicabili tutti i Genovesi di Pera e di Costantinopoli, non esclusi quelli ch'erano al servizio dell'imperatore. I tribunali greci restavano competenti nelle cause civili miste se uno di quei genovesi era attore, ma anche in quel caso erano delegati speciali magistrati che assumessero la citazione, e la discussione si faceva in lingua italiana. Nelle cause penali i Genovesi erano pur giudicabili dai tribunali greci quando avessero danneggiato un suddito dell'Imperatore e il Podestà ricusasse di punirli.

Pisa aveva ottenuto, facendo mostra della propria forza ed approfittando delle convulsioni dell'impero bizantino, il possesso d'un quartiere, e il governo municipale riconosciuto in quello ai proprii magistrati. E alle stesse circostanze era dovuto lo svilupparsi dei privilegi dei Veneziani, lungamente inferiori a quelli dei Genovesi, com'era inferiore il grado del bailo dei primi, a quello del podestà dei secondi. La giurisdizione del bailo assistito da due consiglieri era riconosciuta nelle controversie fra veneziani e nei delitti commessi contro greci da veneziani. Questi non possedevano un quartiere chiuso e fortificato come quello dei genovesi. L'Imperatore forniva gratuitamente un certo numero di abitazioni per i commercianti, una per il bailo, una per i suoi consiglieri ed un'altra per conservarvi le cose del Comune ; ma restava ai singoli Veneziani, cui queste abitazioni gratuite non bastassero, il diritto di prendere in affitto a proprie spese altre case in altri quartieri della città. Dalla combinazione di queste circostanze : quartiere fornito ai Veneziani, loro facoltà d'abitare anche fuori dei limiti di tale quartiere, ordinamento comunale e immunità giurisdizionale, deriva una

maggiore analogia fra gli stabilimenti veneziani nell'impero bizantino e i *settlements* attuali dell'estremo Oriente.

Nei territorii del regno di Gerusalemme, ai veneziani e ai genovesi venne assegnata perfino la terza parte di talune città. I Veneziani, anzi, col trattato del 1123, si erano assicurata la promessa, che non fu poi mantenuta, di un quartiere completo con piazza da mercato, chiesa, bagno e forno in ogni città del regno. Nei quartieri assegnati ai sudditi delle città italiane, questi erano ordinati a guisa di comune. Avevano però questo di particolare, che i magistrati loro erano mandati dalla patria e che il loro Comune era considerato, oltrechè come organizzazione di un gruppo di stranieri, anche come territorio particolare con attributi proprii di sovranità; sicchè anche gli stranieri di nazionalità diversa da quella cui il quartiere era stato concesso, dimorando in quel quartiere, avevano per fôro competente il tribunale di quella comunità commerciale. Ora siccome nel Regno i cittadini d'ogni nazione avevano il privilegio d'esser giudicati soltanto dai loro connazionali, il fatto della loro soggezione alle corti di giustizia di quelle comunità commerciali, dimostra che i loro quartieri, nel concetto di chi li concedeva e di chi li otteneva, valevano come territori speciali distinti dal territorio dello Stato concedente, e pertanto l'amministrazione che vi era costituita era piuttosto quella di una semi-colonia che non quella d'un semplice stabilimento comunale. L'autorità territoriale si riservava, ma non dovunque nelle stesse proporzioni, la giurisdizione penale nei casi più gravi.

Nella Tunisia fino dal 1200 il quartiere straniero esistente nelle città marittime comprendeva tutti i fondaci degli occidentali situati gli uni accanto agli altri, così da essere, separati com'erano da un muro, piuttosto parti di un medesimo fabbricato che non case distinte. I consoli vi reggevano le rispettive comunità e vi amministravano la giustizia; ma, fatta eccezione dei limiti di tempo e di sesso proprii così delle comunità commerciali anseatiche, come del commercio cinese ante-

riore al 1842, quell'ordinamento era piuttosto analogo al sistema delle fattorie di Canton prima del Trattato di Nanching, che non a quello dei *settlements* municipali contemporanei.

Ma comunque sia della più o meno stretta corrispondenza degli ordinamenti particolari, è comune a tutti questi privilegi l'analogia del fenomeno giuridico e storico. Dal contatto commerciale di due popoli molto dissimili per coltura e per potenza, deriva il beneficio unilaterale d'una esistenza privilegiata dei sudditi dell'uno nel territorio dell'altro. Più lo squilibrio aumenta a vantaggio dei nuovi venuti e più si allarga il privilegio, fino ad assumere, a favore dei residenti stranieri, le proporzioni d'una vera attribuzione più o meno piena di sovranità territoriale. Se invece quello squilibrio scompare o s'inverte, diminuiscono o scompaiono anche i privilegi che ne avevano derivato ragione di esistere e di svilupparsi.

Dei quartieri autonomi di Costantinopoli non resta altro residuo di privilegi, quando il forte impero turco sostituisce il decrepito impero bizantino, che la immunità giurisdizionale dei singoli stranieri. Dei *settlements* abitati da stranieri protetti dalla giurisdizione consolare, non resta, nel moderno Giappone potente e civile, altro residuo che una immunità di contributo fondiario goduta da una serie di proprietarii stranieri viventi accanto agli indigeni sotto l'impero della legge comune. In Cina invece la guerra col Giappone e le vicende successive di politica interna e di politica internazionale, indebolendo lo Stato e giustificando fra gli stranieri le più gravi diffidenze circa le sue energie civili, hanno determinato un più grande sviluppo delle *concessioni*, e accentuato l'indirizzo territoriale della loro amministrazione.

Tale variabilità di carattere e di ordinamenti è del resto naturale, poichè si tratta di creazioni privilegiate ed eccezionali che non possono presentare stabilità di concetti informatori e di manifestazioni concrete, ma che, intorno ad una certa comunanza di criterii fondamentali generici, devono

oscillare come oscillano gli elementi stessi che li creano [1] e che, colle diverse proporzioni nelle quali si combinano, ne giustificano a vicenda la formazione, la durata e scomparsa.

---

18. — **Varie forme e sviluppo delle concessioni territoriali.**

La stessa legge di sviluppo si manifesta tanto in quelle concessioni ottenute in Cina dagli stranieri, che originariamente sono state d'indole personale, quanto in quelle loro *concessioni* che fin da principio hanno avuto carattere locale e territoriale. La comparazione delle due specie riesce tanto più facile inquantochè, salvo poche eccezioni,[2] il commercio internazionale cinese ha seguito da 2000 anni le medesime vie così per terra come per mare.

Nella città tartara di Canton e al sud della Pagoda, esiste ancora la moschea fondata verso l'850 dai viaggiatori arabi che frequentavano la città e vi tenevano le loro fattorie.[3] Dopo l'assedio di Albazin nel 1684, i trentuno russi fattivi prigionieri dai cinesi insieme con un sacerdote che avevano seco, Dimitri Leontieff,[4] formarono il primo nucleo d'uno speciale stabilimento russo conservato poi dalla Cina nella sua capitale, con sede propria e con particolari privilegi.

---

[1] Il Putnam Weale riconosce chiaramente il valore determinante di queste cause scrivendo: « Before the events of 1895 and 1898, no one else had Concessions or Settlements in Hankow but England. Then every nationality pressed forward, and five new Settlements-Concessions had to be granted by China: to Germany, to Russia, to France and even to insignificant Belgium.... and the granting of the grand trunk railway from Peking to Hankow, which will have a total length of 122 kilometers to be given to the Belgians ». PUTNAM WEALE, *The Re-Shaping of the Far East*, London, Macmillan, 1905, vol. I, pag. 82, 83.

[2] PARKER, *China*, London, 1901, pag. 48, 50, 52-55, 80 e 81.

[3] A proposito di questa Moschea, il Mayers che scriveva nel 1867, impressionato dal contrasto fra l'odio degli stranieri che già manifestavasi in Cina così diffuso e violento, e la durata millenaria di quelle comunità maomettane, invitava gli Europei a ricercare quale potesse essere stato (pag. 165, 166) « the secret charm which has thus perpetuated the doctrine of Mohammed during a period of ten centuries *without extraneous aid* ». Cfr. S. M. PERLMANN, *The history of the Jews in China*, London, Mazin, 1913, pag. 38-41 e 48-50.

[4] CORDIER, *Histoire*, vol. I, pag. 87-88, e MARTENS, *Le conflit entre la Russie et la Chine*, nella *Revue de Droit International* del 1880, pag. 519-520.

Nel 1715 il sacerdote Leontieff vi fu sostituito dall'archimandrita Ilarione accompagnato da un prete e da un diacono; ed il trattato di Kiatcha del 1727 riconosceva l'esistenza e le immunità particolari di questo stabilimento mantenuto a spese dello Stato[1] cinese, in quanto si riferiva ai ministri del culto che v'erano addetti ed agli studenti russi che transitoriamente vi dimoravano.

Lo stesso trattato, permettendo il commercio continentale fra i due paesi a Kiatcha, a Selinga ed a Nerchinsk, provvedeva perchè in queste località fossero erette grandi fattorie, cinte, secondo il bisogno, di mura o di palizzate. L'articolo 9 del Trattato di Kuldja del 25 luglio 1851, disponendo circa le fattorie stabilite lungo la frontiera occidentale dell'impero, vi ammetteva i rapporti diretti fra mercanti russi e cinesi, ma disponeva perchè i primi non potessero aggirarsi nella città senza il permesso del console.

Il passaggio dalle autorità locali al console russo, della facoltà di dare tale permesso, è una conseguenza della inversione nelle proporzioni di energia commerciale e di potenza militare, che s'era effettuata nei rapporti fra l'uno e l'altro Stato. E lo stesso può dirsi della disposizione dell'articolo 10 del Trattato russo-cinese di Tientsin del 13 giugno 1858, secondo la quale, «non v'è più termine fisso assegnato al soggiorno a Pechino della missione ecclesiastica russa, i membri della quale potranno, coll'autorizzazione del loro

---

[1] Art. 5: «Koen, seu domus quae modo est Pekini pro Russis, in posterum quicumque venerint Russi, ipsi soli incolent hanc domum; quod autem Russiae Legatus Sava Vladislavich Illyricus Comes dixit de templo faciendo, factum est in hac ipsa domo adiuvantibus magnatibus qui curam habent de negociis Russorum. In hoc habitabit unus Lama (sacerdos) qui modo est Pekini, et addentur tres alii Lama (sacerdotes) venturi; quando autem pervenerint dabuntur illis victualia, sicut dantur illi qui prius venerat et in hoc Templo collocabuntur. Non impediatur Russis recitare et colere suum Deum suo modo. Praeterea quatuor pueri Russi scholastici, et duo alii provectioris aetatis scientes linguam latinam et russam, quos legatus Russiae vult relinquere Pekini ad discendas linguas, habitabunt etiam in hac domo; ipsis ministrabuntur victualia expensis regiis; absolutis autem studiis reducat eos ad libitum». Tale condizione di cose fu modificata dall'articolo 10 del Trattato russo-cinese di Tientsin del 13 giugno 1858, disponendo «che il governo cinese non abbia più a sostenere spese per il mantenimento della missione ecclesiastica russa, ma che tutte le spese ne debbano restare a carico del governo russo».

governo, tornare in patria quando lo vogliano ed essere sostituiti da altri ». In tal guisa la missione e lo stabilimento cui essa apparteneva, acquistavano una indipendenza ed il governo russo vi conseguiva un'autorità preponderante, che non corrispondevano nè alle norme fondamentali della istituzione nè alle intenzioni avute dai due governi quando quella missione e quello stabilimento erano stati istituiti. I nuovi patti anzi invertivano del tutto il rapporto di superiorità e di inferiorità fra lo Stato che manteneva quegli istituti e lo Stato che li ammetteva nel proprio territorio.

Con risultati diversi nei particolari, pur si osserva ora uno sviluppo analogo nei *settlements* delle città marittime. Anche in questi si è cominciato col sistema delle fattorie abitate da mercanti stranieri segregati, a guisa degli anseatici, ma non come questi per volontà del proprio Stato, bensì per imposizione di quello che li ospitava ; e da tale sistema si passò poi a quello della libertà piena di soggiorno e degli Statuti municipali concessi ai residenti stranieri a guisa di privilegio. Dal sistema degli intermediarii indigeni esclusivamente imposti ai negozianti stranieri e dal limite alle esazioni fiscali derivante soltanto dall'equità degli ufficiali cinesi e dalla loro conoscenza del bene inteso interesse del loro Stato, si passò alla piena libertà di commercio garantita ai forestieri ed all'osservanza imposta per tempo indefinito alla Cina di una tariffa doganale voluta dagli stranieri e corrispondente agli interessi del loro commercio.

Nel periodo della maggior potenza cinese, facilmente era concesso agli stranieri di far commercio nei porti di quell'Impero ; ma se un dissidio insorgeva, sia che i forestieri abusassero dell'ospitalità, sia che i cinesi s'avvedessero nell'esperienza d'essere stati troppo generosi nel largirla a genti troppo dominate dall'aspirazione coloniale, l'ingresso nei porti già aperti era interdetto di bel nuovo agli occidentali e quelli che già vi dimoravano erano obbligati ad andarsene, senza che potessero invocare la concessione un giorno ottenuta come un diritto acquisito. Così era avvenuto a danno

dei portoghesi a Ningpo nel 1542 e ad Amoy qualche anno più tardi; e nel secolo successivo un editto speciale poteva concedere agli olandesi di commerciare nelle vicinanze di Amoy, senza che da tale concessione derivasse per altri popoli argomento a protestare o ad invocare a proprio favore i medesimi vantaggi. La Cina agiva come può agire uno Stato indipendente e libero, tutore dei proprii diritti e dei proprii interessi; nei limiti di questi faceva concessioni ai forestieri; in relazione a questi le interpretava; e quando a tali interessi quelle concessioni non corrispondevano, le limitava o le revocava del tutto.

Non appena invece quello squilibrio di coltura e di potenza, cui si è già accennato, cominciò a manifestarsi a danno della Cina, il risultato cui vennero i medesimi rapporti fu determinato piuttosto dalla volontà e dagli interessi degli stranieri che non dalla volontà e dagli interessi dello Stato cinese, o da una equa transazione fra gli uni e gli altri. E allora si ebbero le unilaterali immunità personali e i privilegi consolari, dovuti concedere dalla Cina senza reciprocità agli stranieri, i limiti convenzionali al regime fiscale e doganale, i privilegi dei *settlements* e la loro interpretazione estensiva e più tardi la loro tendenza allo sviluppo territoriale.[1]

Il primo e più completo esempio di questa tendenza e di questa trasformazione è stato quello di Macao, che appunto da principio non era stata se non una concessione in tutto analoga a quelle dei *settlements* contemporanei. Quando i portoghesi, in punizione della loro condotta violenta e crudele, furono cacciati da tutti i porti cinesi dove avevano cominciato a far commercio, di tre stabilimenti ch'essi avevano fondato nel 1537 nelle vicinanze di Canton e che erano San-Scian (S. Giovanni), Lampasao e Macao, fu lasciato loro soltanto quest'ultimo, dove pure furono imposte alla loro attività molte limitazioni, quali erano quelle di non poter

[1] Ved. HOLCOMBE, *loc. cit.*, pag. 183-185.

erigervi chiese, case, stabilimenti, nè costruirvi navi senza il permesso delle autorità cinesi. Nel 1557, per ricompensare l'assistenza prestata dai Portoghesi alla Cina contro i pirati, fu loro espressamente consentito di continuar a frequentare quell'isola situata alla foce del fiume presso Canton, cui essi avevano dato nome di Macao, e di erigervi magazzini ed abitazioni nella parte meridionale.

Si trattava di una vera concessione, analoga a quella dei *settlements* contemporanei, perchè non era fatta dalla Cina al Portogallo come Stato, ma dai mandarini provinciali ad un gruppo di commercianti portoghesi, a titolo di residenza e di commercio. Il pagamento di un canone annuo di cinquecento taels non fu domandato dal governo cinese se non molto tempo dopo la concessione di quello stabilimento portoghese, cioè nel 1582. Per oltre due secoli e mezzo l'autorità dei mandarini fu pienamente riconosciuta a Macao, tanto nella materia giudiziaria, quanto nella competenza a riscuotere i diritti doganali. I Portoghesi vi avevano soltanto, alla guisa dei *settlements* del nostro tempo, una organizzazione municipale; e vi godevano, nelle controversie sorte fra loro, della immunità giurisdizionale. Da principio l'amministrazione v'era presieduta dal capitano anziano delle navi portoghesi commercianti colla Cina e col Giappone; e di quando in quando un ufficiale dell'ordine giudiziario v'era mandato da Goa per decidere le controversie più importanti. Nel 1583 vi fu organizzata una vera amministrazione municipale. Due giudici, tre ispettori (*vereadores*) ed un magistrato (*procurador*) furono associati insieme in un Consiglio, cui si diede il nome di Senato, e che fu del tutto elettivo fino al 1628, quando si mandò da Lisbona il governatore generale ed il procuratore o magistrato. Durante il XVIII secolo, la prosperità di Macao venne sempre aumentando, favorita dalla circostanza d'essere quello il solo porto cinese dove gli Europei potessero stabilirsi con le famiglie.

A poco a poco una condizione di cose in tutto simile a quella dei moderni *settlements* vi si era sviluppata. Un uffi-

ciale cinese vi esercitava la giurisdizione sui residenti indigeni; ma del resto l'autorità territoriale non interveniva nel governo della comunità straniera che fra quelli era stata costituita dai residenti europei e che poteva amministrarsi con completa autonomia. Nè tale autonomia importava punto da parte della Cina il riconoscimento in quell'area della sovranità portoghese; anzi in parecchie occasioni l'Impero vi rivendicò con energia i proprii diritti territoriali.

Nel 1749, dopo ripetuti conflitti fra le due autorità, si venne, per accordo pattuito fra taluni magistrati cinesi ed il Consiglio eletto dagli abitanti, ad una transazione, che è restata poi per quasi un secolo la norma fondamentale della amministrazione di Macao. Secondo l'articolo 5 di quel patto, i delinquenti europei dovevano essere consegnati alla giustizia cinese; e l'articolo 12 (omesso nell'esemplare portoghese dell'accordo) vietava la conversione dei cinesi al cristianesimo. Tanto certo pareva alla Cina il suo diritto di sovranità su Macao che, quando l'Inghilterra ne prese possesso nel 1802 e nel 1813, durante le operazioni di guerra, dirette ad impedire che il porto cadesse in potere dei francesi, quell'atto provocò le più sdegnose proteste dei mandarini, insieme colla loro minaccia di vietare il commercio inglese a Canton, se Macao non fosse stata immediatamente abbandonata. Per rispondere come si conveniva ad un atto così contrario al diritto delle genti, com'era stata la cattura d'un porto cinese durante una guerra cui la Cina non partecipava, un dono mandato dal governo inglese a un ufficiale cinese che aveva favorita l'ambasciata di Lord Macartney, era rifiutato e restituito, e l'imperatore Chiach'ing mandava una lettera arrogante e scortese a Giorgio III.[1] Ma il progressivo indebo-

[1] Ved. BRANDT, *China and seine Handelsbeziehungen zum Auslande*, Berlin, Siemenroth und Troschel, 1899, pag. 5 e segg. — MAYERS, *loc. cit.*, pag. 202-224. — DOUGLAS, *China*, London, Fisher Unwin, 1901, pag. 193 e 194. — La condizione di Macao, occupata dalla Gran Bretagna nel 1802 e nel 1813 era analoga a quella di Kiaù-Ciàu occupata dai giapponesi nel 1914; ma mentre nel primo caso le proteste erano elevate dalla Cina che era ancora, o che piuttosto era creduta ancora uno Stato forte, contro la Potenza occupante, nel secondo caso mentre la Cina tentava di riven-

limento della Cina e la decadenza della sua amministrazione che rendeva sempre più numerosi i suoi ufficiali accessibili alla corruzione, facilitarono la realizzazione dei progetti del Portogallo, che voleva trasformare quella sede privilegiata concessa, in territorio cinese, ai suoi commercianti, in una vera dipendenza della corona portoghese.

Quando i risultati della prima guerra colla Gran Bretagna e i Trattati che ne seguirono, resero manifesta la debolezza del grande Impero, i portoghesi non esitarono più ad avanzare pretese che ancor pochi anni prima sarebbero state severamente represse. Nel 1844 il governatore portoghese cercò invano d'indurre il commissario imperiale cinese Kiying, negoziatore dei trattati colla Gran Bretagna, a consentire che cessasse il canone annuo di 500 taels ch'era pagato dal Portogallo come compenso per la concessione del terreno fino dal 1582 ; ma riuscì a far abrogare tutte le limitazioni relative all'erezione di nuovi edifici ed alla necessità di farla dipendere dall'autorizzazione dell'autorità cinese. Finalmente nel 1849, anche quanto non era riuscito cinque anni prima al suo predecessore, era compiuto colla violenza dal nuovo governatore, Joao Maria Ferreira do Amaral. Egli senz'altro chiuse a forza la dogana imperiale e notificò al sottoprefetto che ogni qualvolta i mandarini avessero visitato in avvenire Macao, vi sarebbero stati ricevuti con gli onori dovuti agli ufficiali pubblici di un altro Stato. Questo atto violento ed illegale provocò l'assassinio del governatore, in seguito al quale un distaccamento portoghese attaccava ed espelleva la guarnigione cinese mantenuta fino a quel momento alla barriera della città ; il mandarino residente in questa ne era espulso e Macao cominciò ad essere governata in tutto come possedimento portoghese.

Nè ancora questa nuova condizione di fatto fu riconosciuta da tutti come stato di diritto. La Cina, che non aveva

---

dicare dall'occupante il territorio occupato, lo Stato concessionario del porto protestava anche contro la Cina concedente perchè non ne aveva impedita la occupazione al Giappone, nemico della Germania.

potuto prevenire o reprimere la violenza, si ostinò almeno a non volerne legittimare le conseguenze colla propria ratifica. L'Inghilterra stessa secondò da principio la Cina, continuando per qualche tempo a considerare Macao come territorio cinese. Nel 1849 un inglese fu arrestato a Macao, d'ordine delle autorità portoghesi, sotto l'imputazione di avervi offesa la religione cattolica dominante in quel territorio; ma quell'arresto fu tenuto per illegittimo dalle autorità britanniche, ed un drappello sbarcato dalla nave inglese *Dido* mise in libertà l'arrestato, il che non si sarebbe fatto nè si sarebbe potuto fare se quelle autorità britanniche avessero considerato Macao come territorio portoghese. Poco dopo però, tale riconoscimento fu ottenuto, mediante una dichiarazione del governo britannico che ammetteva come legittima la giurisdizione delle corti portoghesi nel territorio di Macao.

Più difficile a conseguire fu il riconoscimento della Cina. Nel 1862 era ben riuscito al Portogallo, coll'assistenza dell'incaricato d'affari francese a Pechino, di stipulare con l'Impero un Trattato, il secondo articolo del quale ammetteva implicitamente la sovranità portoghese su quel territorio; ma quando venne il momento della ratifica, il governo cinese la rifiutò, sostenendo che il Trattato non era stato debitamente negoziato. Finalmente il 26 marzo 1887 anche a quell'ultima concessione s'induceva l'Impero cinese mediante un Protocollo firmato a Lisbona, nel secondo articolo del quale la Cina « confermava l'occupazione perpetua ed il governo di Macao e delle sue dipendenze, spettanti al Portogallo come quelli d'ogni altro possedimento portoghese ». Il Portogallo in cambio s'impegnava coll'articolo 3 a « non alienare mai Macao e le sue dipendenze senza previo accordo colla Cina ». Questi patti erano poi confermati dagli articoli 2 e 3 del Trattato cino-portoghese del 1° dicembre 1887; e così la Cina, riconoscendo la legittimità d'uno stato di fatto che durava ormai da circa quarant'anni, rendeva completa la trasformazione, che s'era già lentamente

compiuta, d'una concessione o *settlement* portoghese, in un possedimento coloniale del Portogallo.

Ma anche dopo questo adattamento della Cina, non fu eliminato ogni dissidio circa la estensione del possedimento. I portoghesi pretesero il dominio, oltrechè di Macao, anche delle due isolette di Taipa e dell'isola di Colowan, situate al sud di quel porto. I cinesi invece non ammettevano che l'isola più meridionale di Colowan facesse parte di quel possedimento, e ancora nel 1910 persistevano in questo rifiuto. Nel luglio di quell'anno i Portoghesi riuscivano a debellare nelle acque dell'isola di Colowan una banda di pirati, catturandone 40 e liberando 20 cinesi che erano in loro potere. Il governo cinese domandò la consegna dei 40 pirati, sostenendo che la cattura era avvenuta in territorio cinese e che in acque territoriali cinesi era stato consumato il reato di pirateria a danno dei venti cinesi trovati fra loro e liberati. Ma i portoghesi insistettero nel loro punto di vista, riuscendo così a far valere, nonostante la impotente resistenza cinese, la loro interpretazione anche in quanto si riferiva alla estensione del possedimento.[1]

Conseguenze di cause analoghe si manifestavano anche negli accordi cino-giapponesi del 4 settembre 1909 circa la Manciuria e le frontiere della Corea.

Col primo il governo cinese si impegnava (art. 1) ad iniziare, prima che con qualsiasi altro Stato o privato, trattative col governo giapponese per la costruzione di una ferrovia tra Sin-min-tun e Fa-ku-men; riconosceva (art. 3) il diritto del governo giapponese di sfruttare le miniere di carbone di Fushun e di Yentai, coll'obbligo del Giappone di pagare alla Cina una tassa di esercizio; e coll'impegno della Cina di applicare la tariffa minima alla esportazione di quel carbone da parte dei giapponesi; e finalmente (art. 4) si pattuiva che tutte le altre miniere situate lungo la linea ferroviaria Antung-Mukden e lungo la linea principale della Manciuria

---

[1] Ved. GRÜNFELD, *Hafenkolonien*, pag. 11, 14, 15, 16, 17, 18 e 23.

meridionale, dovessero essere esercitate in comune da Cinesi e da Giapponesi. Il carattere specifico di questo accordo, subordinante al Giappone tanta parte dei diritti territoriali della Cina in Manciuria, risultava poi, più evidentemente che dalle altre disposizioni, dall'articolo 5, nel quale il Giappone dichiarava di non opporsi alla estensione della linea Pechino-Mukden fino alle mura della città di Mukden; cioè autorizzava i lavori complementari di una ferrovia situata interamente in territorio cinese fra la capitale della Cina e quella della Manciuria.

Col secondo di quegli accordi, relativo alle frontiere della Corea, si ammetteva in parte l'autorità giapponese sui coreani che avevano optato per la sudditanza cinese, residenti nel territorio di Chientao, situato al nord del fiume di frontiera Tiumen. Si riconosceva che quei coreani (art. 3 e 4) dovevano restar soggetti all'autorità ed alla giurisdizione delle locali autorità cinesi ed essere trattati come gli altri sudditi cinesi; ma si ammetteva che ai processi civili e penali riguardanti quei coreani e condotti secondo le leggi cinesi, il console giapponese avesse sempre facoltà di essere presente; dovesse essere invitato se si trattasse di processi per reati puniti colle pene più gravi; e potesse domandare la rinnovazione del procedimento se lo giudicasse incompleto. Dal fatto che quei coreani naturalizzati cinesi erano originari d'un territorio passato poi sotto la alta sovranità e successivamente sotto la sovranità diretta del Giappone, si derivava per questo un motivo di limitare rispetto a quelli i diritti sovrani della Cina anche in territorio che a questa completamente apparteneva. Da una serie di concessioni e di interessi economici sviluppati in Manciuria e resi più intensi durante l'occupazione militare, si derivava per il Giappone non solo il diritto di limitare i diritti sovrani della Cina, ma anche quello di partecipare al loro esercizio, e talora, come nel caso della ferrovia Mukden-Pechino, di sostituire l'esercizio dell'autorità sovrana propria a quella dell'autorità dello Stato sovrano del territorio.

Nel 1909 la Cina, per effetto della sua debolezza economica e militare, si trovava fra il pericolo della neutralizzazione delle ferrovie mancesi, proposta dal segretario di Stato degli Stati Uniti, e quello dell'oppressione risultante per la sua sovranità dai diritti esercitati su quelle ferrovie dalla Russia e dal Giappone; [1] fra la subordinazione dei suoi diritti sovrani alla collettività delle Potenze e la loro limitazione e sostituzione da quelli dei due suoi potenti vicini. [2]

Il carattere territoriale dei diritti concessi in Manciuria dalla Cina alla Russia e al Giappone, risulta dalle Convenzioni anteriori e posteriori alla guerra russo-giapponese [3] stipulate fra la Cina e la Russia e fra questa e il Giappone circa le ferrovie mancesi. Colle concessioni del 28 agosto 1896 e colla convenzione del 10 maggio 1909 relativa alle ferrovie della Manciuria, la Cina vi ha delegato, in quella che si potrebbe dire zona ferroviaria, l'esercizio dei diritti della sua pubblica amministrazione, alla Compagnia delle ferrovie orientali cinesi. Formalmente trattasi di una concessione di carattere economico fatta ad una società privata e di delegazione a tale società di funzioni amministrative esercitate in comune dai russi e dai cinesi. In realtà si tratta di poteri d'amministrazione pubblica esercitati nel territorio cinese della Manciuria dalla Russia o da un'autorità mista costituita ed operante sotto la ispirazione e la sorveglianza del governo russo.

Per effetto della sovranità cinese e delle regole adottate dal governo cinese nel gennaio del 1896 circa il

---

[1] *Provisional Convention between Japan and Russia respecting the junction of the Japanese and Russian Railways in Manchuria, signed at St. Petersburg 13 June 1907.* — Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 1199-1204 e Accordo russo-giapponese del 4 luglio 1910, art. 3: « Nel caso che lo *statu quo* dianzi menzionato apparisse minacciato, le Alte Parti Contraenti si metteranno, di volta in volta, in comunicazione, col fine di intendersi circa i mezzi cui ricorrere per assicurare il mantenimento di tale *statu quo* ».

[2] CATELLANI, *Le ferrovie della Manciuria e l'accordo russo-giapponese. Rassegna Contemporanea*, agosto 1910, pag. 279-286.

[3] Accordo russo-cinese del 26 marzo 1902, articoli 2 e 3. — Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 510-511, e *Trattato di pace russo-giapponese* del 5 settembre 1905, articolo addizionale all'art. 3. — HERSTLETT, *loc. cit.*, pag. 613.

regime delle future città aperte, nei centri della Manciuria dove siano ammessi a risiedere gli stranieri,[1] pure restando riservati d'un lato a questi tutti i privilegi giurisdizionali, restano riservati al governo cinese nella loro integrità i suoi poteri amministrativi e con questi la competenza esclusiva a fare ed a far osservare gli ordinamenti municipali. Ma nella zona territoriale della ferrovia orientale cinese, questi ultimi poteri sono stati, dagli accordi del 1896 e del 1909, delegati alla Compagnia ferroviaria, la quale ha pertanto in quella zona, in quanto si riferisce alla amministrazione, una competenza di carattere territoriale che comprende anche la organizzazione delle municipalità. Così una municipalità russo-giapponese doveva essere costituita nella città di Kharbin. Nè questa municipalità avrebbe potuto dagli stranieri non russi considerarsi come una « concessione » internazionale, ma invece poteva essere considerata dai Russi come una « concessione » *sui generis*, che, internazionale nelle possibilità del popolamento, doveva essere organizzata esclusivamente dalla Compagnia ferroviaria russa per delegazione della sovranità territoriale. La Russia dunque sostenne che la « concessione » speciale amministrativa formata nella città di Kharbin dalle autorità ferroviarie russe, non possa considerarsi una « concessione internazionale » quanto al modo di costituzione dei suoi poteri, ma bensì quanto al modo ed alla competenza del loro esercizio ; e che gli stranieri di nazionalità diversa dalla russa e dalla cinese residenti in quella concessione possano invocare in materia giudiziaria tutti i privilegi loro garantiti dai Trattati fra gli Stati rispettivi e la Cina, ma non possano far eccezione, in materia amministrativa, ai poteri delle autorità municipali dalla Compagnia ferroviaria costituitevi. Le quali pertanto vi rappresentano una entità analoga nel genere, ma diversa nella specie,

[1] Ved. nel *Trattato cino-giapponese* del 22 dicembre 1905, « Additional agreement », art. 1, l'elenco delle sedici città da aprirsi in Manciuria. Di queste, nove sono state aperte dopo la ratifica del Trattato, e delle altre sette il governo cinese ha notificato l'apertura il 28 giugno 1907.

dalle altre municipalità straniere nazionali e internazionali prima costituite in territorio cinese.[1]

Gli accordi cino-giapponesi, successivi alla guerra russo-giapponese, trasferivano al Giappone, nella parte orientale e meridionale del territorio mancese, i diritti già riconosciuti dalla Cina alla Russia [2] e subordinavano alle stesse condizioni la sostituzione delle guardie ferroviarie cinesi[3] a quelle russe e giapponesi nelle stesse ferrovie.[4] Era confermata la facoltà del Giappone[5] di continuare ad esercitare in territorio cinese la linea ferroviaria Antung-Mukden; era concessa dalla Cina la esenzione da ogni tassa per tutti i materiali occorrenti per le ferrovie costrutte od esercitate nel suo territorio dal Giappone [6] e v'era aggiunta la concessione speciale, in dipendenza da questi esercizii ferroviarii, di formare *settlements* giapponesi a Yingkàu, Antung e Mukden, riservando ad accordi separati, da farsi da ufficiali cinesi e giapponesi di ciò incaricati, la determinazione dei loro limiti territoriali e del loro ordinamento.[7] Così non solo il Giappone si procurava in quel territorio *settlements* che erano direttamente concessi allo Stato, costituivano un elemento complementare della sorveglianza delle ferrovie mancesi, si distinguevano sostanzialmente dalle prime concessioni e rivestivano fin da principio un carattere territoriale; ma ne derivava per gli ufficiali pubblici giapponesi, come per quelli russi, lungo le zone rispettive delle ferrovie cinesi e nelle

---

[1] Convenzione russo-cinese del 10 maggio 1909. Ved. *Revue de droit international public*, 1905, pag. 668-672.

[2] Trattato cino-giapponese del 22 dicembre 1905, art. 2. Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, *loc. cit.*, pag. 391-393.

[3] Accordo addizionale, art. 2.

[4] Articoli addizionali del Trattato di pace russo-giapponese del 5 settembre 1905; addizionale all'art. III: «...Les H. P. C. se réservent le droit de maintenir des gardes pour protéger leurs lignes de chemin de fer respectives en Mandchourie. Le nombre de ces gardes n'excédera pas quinze hommes par kilomètre; et, dans la limite de ce nombre maximum, les Commandants des armées Japonaises et Russes fixeront de commun accord le nombre des gardes qui seront employés, le plus minime possible conformément aux éxigences réelles».

[5] Accordo addizionale russo-giapponese del 22 dicembre 1905, art. 6.

[6] Accordo addizionale russo-giapponese del 22 dicembre 1905, art. 8.

[7] Accordo addizionale russo-giapponese del 22 dicembre 1905, art. 9.

stazioni ferroviarie, poteri amministrativi e di polizia identici a quelli che normalmente competono allo Stato cui appartiene il territorio e che in questo caso si sostituivano e si contrapponevano ai normali poteri di tale Stato.

Nella presunzione di tale delegazione di poteri, il Giappone notificava nel 1907, non solo senza il consenso ma anche ad insaputa del governo cinese, all'Ufficio dell'Unione Postale Internazionale di Berna, di aver aperto uffici postali col servizio della corrispondenza e dei pacchi postali, in quarantuna località della Manciuria. E su queste ferrovie s'iniziava il trasporto della posta giapponese con tariffe minime; escludendone il trasporto di quella cinese dai treni diretti: ed aggiungendo il carico della tariffa dell'Unione postale per il trasporto di spedizioni postali cinesi fra due punti di territorio cinese attraverso l'area ferroviaria gestita dai giapponesi. Un anno prima il Giappone aveva notificato all'Ufficio internazionale telegrafico di Berna che i suoi uffici avrebbero accettati in servizio internazionale dispacci per Mukden e varie altre località della Manciuria alle stesse tariffe in vigore per il Giappone. Inoltre nel 1909, quando si trattò di metter mano alla trasformazione preveduta dal Trattato del 1905 della ferrovia Antung-Mukden, in linea normale, il Giappone pretese a proprio favore condizioni che non derivavano da quel Trattato. Mentre la Cina non aveva accettato le guardie giapponesi che sulla linea da Chang-Ciàu a Port Arthur, il Giappone volle riservarsi il diritto di custodire con guardie proprie anche la nuova linea e di esercitarvi la polizia di tutta la zona ferroviaria, provocando le più vive proteste della Cina in una Nota alle Potenze dell'11 agosto 1909.[1] Dalla usurpazione di tali facoltà derivava, per la necessità delle cose e per la possibilità d'invocare i precedenti già segnalati rispetto alle linee russe della Manciuria, tutta una serie di limitazioni dell'autorità della Cina anche in quella parte del suo territorio e di esplicazioni da parte del

[1] Ved. il testo della Nota nella *Revue de droit international public*, 1910, Doc. pag. 1 e 2.

Giappone di autorità estraterritoriale dalla quale doveva derivare nella zona ferroviaria l'esercizio della polizia e l'organizzazione nei centri ferroviarii di gruppi municipali. E in tali pretese era tanto più rafforzato il governo giapponese dall'accordo, stipulato colla Russia il 4 luglio 1910, col quale le due Potenze si impegnavano alla conservazione di tutti i diritti (quindi anche di quelli ferroviari) da entrambe rispettivamente conseguiti in Manciuria.[1]

Lo stesso è avvenuto, in modo molto più lesivo dei diritti sovrani della Cina, per effetto dei patti del 1901 relativi alla guardia internazionale delle comunicazioni fra Pechino e il mare ed all'ordinamento particolare del quartiere delle Legazioni a Pechino. Il 22 dicembre 1900 i rappresentanti delle Potenze comunicavano, con una Nota collettiva, alla Cina le condizioni necessarie per la ripresa dei suoi rapporti normali con gli altri Stati. La nona fra tali condizioni era «il diritto delle Potenze di occupare militarmente certe località da determinarsi da quelle, al fine di mantenere libere le comunicazioni fra Pechino e il mare». Col Protocollo del 16 gennaio 1901, i plenipotenziari cinesi accettavano tutte le condizioni enumerate nella Nota collettiva. E l'articolo 9 del Protocollo finale del 7 settembre 1901 confermava quella facoltà delle Potenze e determinava per la loro occupazione le località di Huang t'sun, Lang-Fang, Yang t'sun, Tientsin, Kiùnleang-tcheng, T'ang-ku, Lu-tai, T'ang-chan, Luan-tchen, Tch'ang-li, Ts'in-Wang-tao e Shan-hai-kuàn.

Tale occupazione è importante anzitutto perchè ha costituito una continuazione dell'intervento collettivo delle Potenze ed ha implicato l'abbandono a queste, nella via delle comunicazioni fra Pechino e il mare e nei vari punti lungo quella via presidiati, di un diritto di polizia esercitabile in

---

[1] Ved. GRÜNFELD, *Hafenkolonien*, pag. 136-137: «Die Bahnkonzessionen nicht einem Staat, sondern Privatgesellschaften überlassen sind, aber niemand täuscht sich darüber, dass es sich hier nur um die Fiktion von Privatgesellschaften handelt, hinter denen der japanische und russische Staat stehen; e pag. 155.... das was für Russland ein Ausfalltor nach dem Meere war, ist jetzt für Japan ein Einfalltor nach der Mandschurei».

sostituzione di quello che competerebbe allo Stato cinese, ad esclusione di quello ed eventualmente anche in contrasto coi provvedimenti militari e di sicurezza di quello Stato. Inoltre per l'articolo 10 del Trattato di commercio col Giappone dell'8 ottobre 1903, è assicurato agli stranieri, nel caso di ritiro di quelle guardie internazionali da parte delle Potenze, l'apertura nella stessa provincia del Cili di una località per il commercio straniero e per la residenza degli stranieri; e « nella località loro assegnata questi dovranno risiedere trasferendovisi dalle residenze separate stabilite prima dentro e fuori delle mura della città, senza poter più rimanere in località separate, così da rendere difficile la necessaria sorveglianza delle autorità cinesi ».

Lo stesso Protocollo finale del 1901, nell'articolo 7, riproduceva l'altra condizione (imposta dalla Nota collettiva ed accettata dai plenipotenziarii cinesi) di un ordinamento particolare del quartiere delle Legazioni.[1] L'area occupata dalle Legazioni doveva essere ormai « considerata come un quartiere specialmente riservato al loro uso e sottoposto alla loro esclusiva polizia; i Cinesi non vi avrebbero avuto diritto di residenza e il quartiere avrebbe potuto esser messo in istato di difesa ». Ogni Potenza poteva costituire una guardia permanente per la sua Legazione. Queste guardie, costituite poi presso tutte le Legazioni, eccettuate quelle di Spagna, Portogallo e Messico, sono state determinate, per accordi successivi, ad una forza totale di 2000 uomini.

Nel quartiere così occupato, delimitato e, dal punto di vista del diritto pubblico, isolato dal resto della capitale, risiedono i membri e il personale di servizio delle Legazioni, le guardie e un certo numero di stranieri, per la massima

---

[1] Per le cause determinanti di tale richiesta e per un giudizio obbiettivo della condotta dei cinesi e degli alleati, antecedente a quella intimazione fatta al governo cinese, ved. PUTNAM WEALE, *Indiscreet Letters from Peking*, 5ª ediz., London, Hurst and Blackett, 1906, part. III; e NOCENTINI, *L'Europa nell'Estremo Oriente e gli interessi dell'Italia in Cina*, Milano, Hoepli, 1904, pag. 249, 250.

parte impiegati del governo cinese o esercitanti qualche piccolo commercio.[1] Il quartiere, fatta eccezione del piccolo commercio relativo ai bisogni de' suoi abitanti, non diventerà un vero centro commerciale perchè, stabilito per l'uso e per la sicurezza delle rappresentanze straniere, non potrebbe essere assimilato alle località aperte al commercio straniero.

La polizia e l'amministrazione del quartiere sono affidate ad una municipalità istituita e sorvegliata dal Corpo diplomatico, con contributi finanziarii delle varie Legazioni, ripartiti in proporzione alla superficie occupata.

La municipalità internazionale di Pechino è dunque, quanto alla personalità giuridica, equivalente alle municipalità stabilite nelle « concessioni » dei porti aperti agli stranieri. Ma ne è diversa sotto ogni altro rispetto. È costituita, non per accordo fra la Cina e le autorità straniere, ma per accordo delle altre Potenze su area a queste abbandonata a tempo indeterminato dallo Stato cinese. Perciò dalle Potenze esclusivamente dipendono gli statuti municipali, la costituzione dell'autorità municipale che non è elettiva, ma formata per delegazione delle varie Legazioni, e la sorveglianza e la revisione dell'opera della municipalità costituita.

Eliminato dalla formazione del municipio e degli statuti municipali l'intervento anche nominale del governo cinese, questa organizzazione municipale si può considerare come l'esercizio coordinato delle funzioni amministrative dipendenti da un condominio delle Potenze.

Poichè trattasi di un ordinamento amministrativo che è sussidiario di una immunità diplomatica e che può considerarsi come una piena applicazione moderna del diritto di quartiere; e poichè nell'esercizio di questo diritto e nella effettuazione delle sue garanzie si trova di fronte alla Cina tutta la collettività delle Potenze di civiltà europea, è natu-

---

[1] Koo, *op. cit.*, pag. 267.

rale che l'autorità di queste possa svolgersi, senza alcun limite, nell'ordinamento e nella sorveglianza della municipalità costituita nel quartiere e che d'altronde, per render efficace la tutela di questo, le rappresentanze delle Potenze possano talora tentar di limitare i diritti dello Stato cinese anche nel vicino territorio della capitale. Così il 1° agosto 1908 la gendarmeria della Legazione giapponese arrestava, in una casa cinese del quartiere cinese della città, un ex-ufficiale di artiglieria giapponese, Kawakita, che vi si era rifugiato per sfuggire ad un processo d'alto tradimento. L'imputato fu imprigionato nella Legazione, gli si sequestrarono i documenti trafugati e si ottenne da lui una piena confessione. Ma l'arresto era stato illegale e il governo cinese avrebbe potuto domandare la restituzione dell'arrestato. Nel caso concreto il conflitto circa la riconsegna dell'arrestato fu evitato, perchè il Kawakita fece seguire tosto alla confessione l'*harakiri* ; ma il governo cinese poteva, perchè non si stabilisse un precedente, protestare contro l'atto indebitamente compiuto dalla gendarmeria giapponese nel suo territorio.

Il rapporto fra questo territorio della capitale e la vicina municipalità internazionale costituita nel quartiere delle Legazioni, è identico al rapporto fra il territorio delle città cinesi aperte agli stranieri e le vicine concessioni municipali. Ma le conseguenze della contiguità sono diverse nei due casi. In quello delle concessioni municipali, il diritto e la giurisdizione cinese subiscono una serie di limiti derivanti dalla residenza di indigeni nei limiti del municipio straniero, limiti che sono evitati, nel caso della municipalità internazionale del quartiere delle Legazioni, dal divieto di residenza fatto agli indigeni nell'area a quella assegnata. D'altronde tutte le servitù che le municipalità costituite nelle « Concessioni » hanno tentato di far valere nel vicino territorio cinese di diritto comune in relazione al complemento della viabilità e della illuminazione, alle estensioni di area richieste dai bisogni della sicurezza, alla facoltà del transito di forze armate municipali nel territorio cinese di diritto comune, agli atti

di difesa o di repressione intrapresi dalle autorità della municipalità straniera nel territorio della municipalità indigena; dovranno, se il quartiere delle legazioni e la municipalità internazionale in quello costituita, saranno istituzioni durature, avere uno sviluppo molto più ampio che non abbiano avuto finora nel caso delle concessioni municipali. Poichè nella municipalità internazionale del quartiere delle Legazioni la Cina si trova in cospetto non già d'un gruppo di stranieri o d'uno Stato concessionario di un'area riservata alla residenza ed all'attività economica degli stranieri, ma bensì di tutta la collettività delle altre Potenze, impostesi alla Cina come concessionarie dell'area delle Legazioni col fine della tutela efficace di un diritto a tutte comune e d'un supremo interesse internazionale.

---

19. — **Trasmissione del possesso temporaneo di territorii.**

La debolezza della Cina doveva far sì che, dopo la prima guerra anglo-cinese, le Potenze europee potessero ottenere d'un tratto quanto il Portogallo era venuto lentamente acquistando a Macao nel corso di tre secoli. Le Potenze non trascuravano le concessioni assegnate a protezione e garanzia dei propri sudditi in quelle regioni; ma, oltre a quelli, volevano darvi ai propri interessi politici e commerciali ed alla propria influenza l'appoggio d'un vero possedimento territoriale. E questo ottenevano in due modi: o stipulando la cessione d'un breve tratto di territorio od arrivando ad un risultato praticamente analogo mediante la concessione d'un possesso temporaneo.

Il primo sistema fu tenuto dalla Gran Bretagna nell'acquisto di Hong-Kong. Il 20 gennaio 1841 il plenipotenziario britannico e il commissario imperiale cinese Ki-shen si mettevano d'accordo per la cessione dell'isola e del porto di Hong-Kong alla corona britannica. Le autorità britanniche

prendevano possesso dell'isola il 26 gennaio; ma la ratifica della Convenzione in esecuzione della quale si era effettuata quella presa di possesso, era rifiutata da entrambe le parti contraenti, e la cessione dell'isola non diventava definitiva che nel 1842. Allora il governo cinese si adattava all'inevitabile, stipulando nell'articolo 3 del Trattato di Nanking del 1842, che « essendo evidentemente necessario e desiderabile che i sudditi britannici abbiano un porto dove poter rassettare le navi e tener magazzini per questo scopo, S. M. l'Imperatore della Cina cede a S. M. la Regina della Gran Bretagna l'isola di Hong-Kong per essere posseduta in perpetuità da S. M. Britannica e dai suoi eredi e successori e per essere governata da quelle leggi e da quei regolamenti che S. M. Britannica crederà opportuno di assegnarvi ».

In tal caso si aveva la cessione pura e semplice dell'isola ed il passaggio completo della sovranità territoriale dalla Cina alla Gran Bretagna. Lo stesso avveniva per l'accrescimento di territorio consentito alla colonia di Hong-Kong colla convenzione di Pechino del 24 ottobre 1860. Tale convenzione infatti disponeva nell'articolo 6, che « allo scopo di mantenere l'ordine e l'impero del diritto nel porto di Hong-Kong e nei suoi dintorni, l'imperatore della Cina aderisce a cedere alla Gran Bretagna, perchè la possieda e la conservi come una dipendenza della colonia di Hong-Kong, una parte del comune di Caulun (Kowloon), nella provincia di Chuangtung (Kwangtung) ». E siccome su questo nuovo territorio sir Harry Parkes, membro della Commissione degli alleati franco-britannici sedente a Canton, aveva già ottenuto un *lease* [1] perpetuo a favore dell'Inghilterra, così lo stesso articolo 6 della Convenzione esplicitamente dichiarava annullato il *lease* stipulato antecedentemente su quel territorio e sostituito dalla cessione pura e semplice; ed aggiungeva che i titoli dei sudditi cinesi alla proprietà privata nel suo territorio sarebbero stati esaminati da una commissione

---

[1] Ved. pag. 143-145.

mista e che il governo britannico avrebbe compensato i proprietarii cinesi eventualmente espropriati. Così la sovranità britannica si estendeva, per un breve tratto, dall'isola di Hong-Kong anche al vicino continente cinese ed il nuovo possedimento situato, come un rivale, presso a Canton ed a Macao, ben presto arricchiva ai danni di entrambe.[1]

Il secondo sistema, quello cioè della concessione di un territorio a titolo di possesso temporaneo, fu tenuto, negli acquisti più recenti, dalla Russia, dalla Francia, dalla Germania, dalla stessa Gran Bretagna per il porto di Wei-haiwei e per l'estensione del suo territorio continentale dipendente da Hong-Kong, e dal Giappone.[2]

La Convenzione russo-cinese del 27 marzo 1898 pattuiva l'affitto alla Russia dei porti di Port-Arthur e di Talienwan per un periodo di venticinque anni, prorogabile per mutuo consenso dei due Stati.[3]

---

[1] La colonia di Hong-Kong aveva nel 1911 una popolazione di 456,739 anime (444,664 cinesi), con un aumento di 172,764 nel decennio e di 235,298 nel ventennio; se però non si tien conto della popolazione del territorio pertinente alla estensione ottenuta nel 1898 nella penisola di Kowloon a titolo diverso da quello di piena sovranità, la popolazione del territorio pertinente alla propriamente detta colonia di Hong-Kong è di 366,145 persone, delle quali 354,187 cinesi, 8,074 europei e americani e 3884 di altre nazionalità. Canton, secondo un computo delle dogane cinesi del 1912, ha 900,000 abitanti e Macao, secondo un computo del 1900, 63,991. Hong-Kong ebbe nel 1912 una entrata di 20,467,470 e una uscita di 18,886,350 franchi; Macao nel 1911 una previsione di entrata di 636,450 scudi ed una spesa eguale (1 scudo = a 1 milreis = fr. 1,50). Le importazioni di Macao nel 1910 ammontavano a 7,392,040 scudi e le esportazioni a 6,707,360 scudi. Nello stesso anno Hong-Kong diede una somma di quasi mezzo milione di sterline nelle importazioni nel Regno Unito e di 3,617,728 sterline nelle importazioni dal Regno Unito, salite rispettivamente a 676,000 e a 4,358,902 sterline nel 1913. Nel 1912 Canton aveva un commercio internazionale complessivo di 96,170,631 taels corrispondenti a più di 400 milioni di franchi.

[2] Il GRÜNFELD (*op. cit.*, *Die Haferkolonien*, pag. 9-126, cap. I), tratta sotto lo stesso titolo dei porti ceduti e di quelli affittati; distingue (pag. 17, 18) gli affitti dalle cessioni quanto al titolo dell'acquisto, ma le identifica quanto allo stato di fatto ed al governo; mentre invece si differenziano anche quanto all'esercizio dei poteri pubblici, come l'A. stesso deve poi riconoscere (pag. 19).

[3] Art. 1. «Essendo necessario, per la debita protezione delle sue navi nelle acque della Cina settentrionale, che la Russia vi possieda una stazione atta alla difesa, l'Imperatore della Cina accondiscende ad affittare alla Russia, Port-Arthur e Talienwan, insieme coi mari adiacenti "colla condizione che tale affitto non pregiudichi la sovranità della Cina su questo territorio"».

Art. 3. «La durata dall'affitto sarà di 25 anni dal giorno della firma del Trattato, ma potrà essere prolungata per mutuo accordo fra la Russia e la Cina».

Nell'aprile del 1898 la baja di Quang-Cièu-Uàn (Kwang-Tcheou-Wan), situata nella provincia di Kwangtung sulla costa della penisola Lei-Cèu (Lei-Tcheou) presso l'isola di Hainan, fu concessa in affitto alla Francia per un periodo di 99 anni, e nel novembre del 1899 vi furono aggiunte due isole dominanti l'ingresso della baja.[1]

Nel novembre del 1897 i tedeschi s'impadronivano del porto di Chiàu-Ciàu (Kiau-Chau) sulla costa del Shantung;[2] e nel gennaio del 1898 la Cina aderiva ad una convenzione

---

[1] Art. 1. « Le gouvernement chinois, en raison de son amitié pour la France, a donné à bail pour 99 ans Kouang-tcheou-ouan au Gouvernement français pour y établir une station navale avec dépôt de charbon, mais il reste entendu que cette location n'affectera pas les droits de souveraineté de la Chine sur les territoires cédés ». — Ved. F. SILVESTRE, *La France à Kouang-Tcheou-Ouan*, negli *Annales des Sciences Politiques*, 1902, luglio, pag. 473-493. Le fasi di questo negoziato sono importanti anche come illustrazione della tendenza che ispirava le Potenze occidentali in tali negoziati colla Cina. Nel gennaio del 1897 il governo francese domandava a quello cinese di prender impegno che l'isola di Hai-nan non sarebbe « alienata, nè concessa dalla Cina ad alcun'altra Potenza, a titolo di cessione definitiva o temporanea o a titolo di stazione navale o di deposito di carbone ». Il 15 marzo 1897 il Tsung-li-Yamen rispondeva che l'isola di Hai-nan « forma parte del territorio della Cina, la quale vi ha diritto di sovranità ». « Come mai », aggiungevano quei diplomatici cinesi, « come mai cederla ad altri Stati? Conviene che noi rispondiamo così a Vostra Eccellenza ». Intanto M. Gérard, ministro francese a Pechino, otteneva dal governo cinese la penetrazione delle ferrovie francesi nella provincia di Kuang-si ed in quella del Yun-nan, e lo sfruttamento delle miniere era concesso ad ingegneri francesi nelle provincie cinesi limitrofe (12 giugno 1897). L'11 aprile 1898, il governo imperiale, cedendo in un argomento sul quale da principio non aveva nemmeno voluto iniziare una discussione, dava in affitto alla Francia per 99 anni la baia di Kuang-Ciéu-Uàn (Kwang-Tcheu-Ouan) col diritto di stabilirvi una stazione navale od un deposito di carbone. Undici giorni dopo v'era issata la bandiera francese. Nè di ciò contenta, la Francia domandava, subito dopo, la concessione, ad una società francese, di una ferrovia fra il porto di Pakhoi ed un punto da determinarsi lungo il corso del Hsi-Kiang. Intanto i giornali francesi commentavano le concessioni ottenute, e queste erano qualificate come la determinazione dell'*hinterland* della Francia nei territorii della Cina meridionale, assicurato mediante un punto « choisi avec soin », colla possibilità « de l'utiliser ultérieurement pour une occupation plus forte et plus complète qui pourrait s'imposer ».

Il 22 aprile 1898 la Francia prendeva possesso di quella concessione; e poichè gli abitanti si rifiutavano a mutar padrone, ne seguivano dei torbidi sedati completamente a metà novembre del 1899. Così i patriotti cinesi erano trattati da ribelli in casa propria, per effetto d'un patto che, anche secondo la lettera delle sue clausole, non escludeva del tutto la sovranità dell'Impero cinese dal territorio da loro abitato. Nè questa è storia singolare. Dovunque è stata analoga in Cina la storia di tali cessioni d'affitto alle varie Potenze. Il che dimostra che le diffidenze del governo e la reazione del popolo cinese, non sono state poi quelle cose straordinarie ed ingiustificabili che taluno avrebbe voluto far apparire.

[2] Ved. ZABEL, *Deutschland in China*, Leipzig, 1902.

che trasmetteva quel porto colle sue immediate dipendenze in affitto alla Germania per 99 anni.[1] La concessione comprendeva una superficie di 920 chilometri quadrati, dei quali 550 spettavano alla baja; e intorno alla concessione era delimitata una sfera di interessi tedeschi per una superficie di 7100 chilometri quadrati. Kiáu-Ciáu restava una città cinese e il villaggo di Tsingtau diventava il capoluogo del « Territorio di Kiáu-Ciáu » affittato alla Germania.

Il 9 giugno dello stesso anno la Gran Bretagna otteneva una ulteriore estensione del territorio di Caulùn (Kowloon) dipendente dalla sua colonia di Hong-Kong; ma tale concessione le era attribuita, anzichè a titolo di cessione[2] com'era avvenuto per Hong-Kong e per la sua estensione del 1860, a titolo di semplice affitto;[3] e il 1° luglio successivo un'altra convenzione firmata da sir Claude Macdonald per la Gran Bretagna e dal principe Cing (Ching) per la Cina attribuiva allo stesso titolo alla Gran Bretagna il possesso di Wei-hai-wei e di tutte le acque adiacenti[4] per la stessa durata che avrebbe avuto il possesso russo di Port-Arthur.

---

[1] Art. 1. « S. M. l'Imperatore della Cina, desiderando conservare le buone relazioni esistenti con S. M. l'Imperatore Germanico e promuovere un aumento della potenza e dell'influenza tedesca nell'Estremo Oriente, sanziona l'acquisto a titolo di affitto da parte della Germania del territorio che si estende per 100 lì (1 lì = a circa ½ chilometro) da Kiáu-Cháu ad alta marea. S. M. l'Imperatore della Cina acconsente che le truppe germaniche prendano possesso di quel territorio quando vorrà l'Imperatore Germanico. *La Cina conserva la sovranità di quel territorio....* »

Art. 2. « S. M. l'Imperatore Germanico, desiderando, come i capi di altri Stati, stabilire una stazione navale ed un deposito di carbone e costrurre cantieri e bacini sulla costa cinese, l'Imperatore della Cina acconsente ad affittargli a questo fine tutto il territorio situato al nord ed al sud della baia di Kiáu-Ciáu per un periodo di 99 anni ».

[2] Ved. pag. 151-152.

[3] Convenzione del 9 giugno 1898 firmata per la Gran Bretagna da sir Claude Macdonald e per la Cina da Li-Hung-Chang:

« Essendosi riconosciuto durante molti anni che un'estensione del territorio di Hong-Kong è necessaria alla difesa ed alla sicurezza della colonia, è stato stabilito dai governi della Gran Bretagna e della Cina che i limiti del territorio britannico siano estesi a titolo di affitto (*under lease*) nelle proporzioni indicate dalla mappa annessa, salvo a determinarne esattamente i confini più tardi, quando gli opportuni rilievi saranno fatti da ufficiali delegati dai due governi. Il termine di questo affitto sarà di novantanove anni ».

[4] Convenzione del 1° luglio 1898: « Allo scopo di provvedere la Gran Bretagna di un approdo conveniente nella Cina settentrionale e per la protezione del commercio

La Russia col Trattato di pace di Portsmouth del 5 settembre 1905 cedeva al Giappone i suoi diritti su Port-Arthur,[1] e il passaggio di quei diritti avveniva colla riserva del consenso del governo cinese. Tale consenso era dato col Trattato cino-giapponese di Pechino del 22 dicembre 1905;[2] così che il valore della concessione trasmessa al Giappone risultava identico a quello della concessione che la Russia aveva ottenuto originariamente nei medesimi territorii.[3]

Tutti questi territorii affittati o comunque concessi in possesso per un periodo di tempo determinato, sono stati immediatamente organizzati dai rispettivi Stati locatarii, come se si fosse trattato di aree loro appartenenti.[4] Però tanto dal punto di vista del fatto, quanto da quello del diritto,

---

britannico nei mari adiacenti, il governo di S. M. l'Imperatore della Cina acconsente ad affittare al governo di S. M. Britannica Wei-hai-wei nella provincia di Shantung e le acque adiacenti per tanto tempo quanto sarà per durare l'occupazione russa di Port-Arthur. Il territorio affittato comprenderà l'isola di Liukiung e tutte le isole nella baia di Wei-hai-wei, nonchè un'area di dieci miglia inglesi di profondità intorno a tutta la costa della baia di Wei-hai-wei ».

[1] Art. 5. « Le gouvernement impérial de Russie cède au gouvernement impérial du Japon, avec le consentement du gouvernement de Chine, la bail de Port-Arthur, Talienwan, ecc., et des territoires et eaux territoriales adjacents, ainsi que tous les droits, privilèges et concessions se rattachant à ce bail et en faisant partie, et il cède de même au gouvernement impérial du Japon tous les travaux et propriétés publics dans le territoire sur lequel s'étend le bail susmentionné. Le deux H. P. C. s'engagent mutuellement à obtenir du gouvernement de la Chine le consentement mentionné dans la stipulation ci-dessus. Le gouvernement impérial du Japon donne, de sa part, l'assurance que les droits de proprieté des sujets russes dans le territoire susmentionné seront parfaitement respectés ». — Art. 6. « Cessione della ferrovia da Chang-Chun a Port-Arthur e delle miniere di carbone della regione ».

[2] Art. 1. « Il governo imperiale cinese consente a tutti i passaggi e le assegnazioni fatti dalla Russia al Giappone con gli articoli 5 e 6 del Trattato di pace ».

[3] Art. 2. « Il governo imperiale giapponese si impegna a regolarsi secondo gli accordi originarii conclusi fra la Cina e la Russia, così in ciò che riguarda il territorio affittato, come in materia di costruzione e di esercizio di ferrovie, in quanto le circostanze lo permettano. In caso di futuri dissensi circa tali oggetti, il governo giapponese deciderà dopo essersi consultato col governo cinese ».

[4] Convenzione per Kuang-chou-wan. Art. 3. « Le territoire sera gouverné et administré pendant les 99 ans de bail par la France seule; cela afin d'éviter tout froissement possible entre les deux pays ».

Convenzione per Port-Arthur. Art. 4. « Durante il termine fissato, nel territorio affittato alla Russia i movimenti di truppe e la nomina dei pubblici ufficiali saranno di competenza delle autorità russe, nè vi potranno restare truppe cinesi di alcuna specie ».

Convenzione per Wei-hai-wei: « Within the above mentioned territory leased, Great Britain shall have sole jurisdiction ».

la condizione di tali possedimenti è diversa da quella dei territori ceduti, come è diversa da quella delle concessioni o *settlements* assegnati in Cina a beneficio dei sudditi di uno o di più Stati.

Nel caso di tali affitti o *leases*, come è detto nel testo inglese degli accordi ad essi relativi, si ha l'acquisto di un diritto territoriale sulla regione concessa; e tale diritto eminente territoriale basterebbe da solo a distinguere i territorii affittati dalle «concessioni», nelle quali obbietto dell'accordo e della attribuzione d'autorità è la tutela integrale dei diritti e dei privilegi personali degli stranieri. E non meno che per il contenuto del diritto che si concede, le due specie di concessioni si distinguono anche per il subbietto del diritto stesso che nell'un caso è sempre uno Stato, nell'altro sono in generale gli stranieri appartenenti ad uno o più Stati e residenti nell'area concessa. Che se talora i *settlements* più recenti sono stati fin dall'origine concessioni fatte dalla Cina ad uno Stato, ciò dimostra la tendenza alla trasformazione o degenerazione dei *settlements* in concessioni di carattere territoriale, ma non vale ad identificarli con queste ultime. Il fine del *settlement* resta sempre infatti la residenza e l'attività economica degli stranieri d'una o più nazionalità. Invece la concessione in affitto di un territorio è fatta non solo direttamente ad uno Stato, ma gli è fatta esclusivamente o precipuamente perchè il territorio serva ai suoi fini di Stato, mentre nelle concessioni di un *settlement* ad uno Stato l'oggetto del patto è sempre l'assegnazione di un'area ai sudditi di quello ed allo sviluppo della loro attività economica.

Ma se d'un lato la concessione del possesso a termine o *lease* deve distinguersi da quella di un *settlement*, dall'altro deve distinguersi altresì dalla cessione di un territorio. Trattasi della rinuncia fatta da uno Stato a favore di un altro, per un periodo di tempo determinato, all'esercizio della sovranità territoriale in una parte del suo territorio; ma in tutti gli accordi relativi a quella rinuncia, la sussistenza della sovranità dello Stato concedente sul territorio

concesso è esplicitamente o implicitamente riservata. Nè questa riserva si riduce del tutto ad un puro eufemismo diplomatico usato per mascherare un completo abbandono di sovranità, così che si possa paragonare la concessione di quei territorii a quella dell'amministrazione della Bosnia-Erzegovina abbandonata fino al 5 ottobre 1908 dall'Impero Ottomano all'Austria-Ungheria. Gli eufemismi diretti a far apparire che la Cina abbandonasse meno di quanto effettivamente abbandonava non mancano certo in quelle convenzioni, come quando l'esclusiva amministrazione germanica di Kiáu-Ciáu è giustificata [1] col fine « di ridurre al minimo possibile le occasioni di conflitto fra le due potenze », o quando la concessione di Kuang-chou-wan alla Francia era definita come una prova di amicizia ; ma non tutte le clausole che riservano qualche residuo della sovranità alla Cina sono in quei patti così esclusivamente apparenti. Sicchè n'esce uno stato di diritto peculiare, che non potrebbe senza errore assimilarsi a quelli analoghi di talune regioni germaniche [2] e di talune provincie ottomane regolate dal Trattato di Berlino,[3] e da altri patti contemporanei.[4]

La Cina rinuncia all'esercizio della sovranità nel territorio concesso e vi rinuncia per un periodo di tempo determinato. Dal punto di vista del diritto essa dunque conserva completa la nuda sovranità di quel territorio, ed esiste nell'avvenire una data certa alla quale sarà egualmente pieno il diritto della Cina di reclamare anche la restituzione del possesso che reintegri la sua sovranità. È vero che raramente, dopo un quarto di secolo e molto meno dopo un secolo quasi intero, avviene che questa restituzione del possesso si voglia reclamare o si possa far valere ; ma circa il diritto a farla valere non può sorgere alcun dubbio. E mentre Hong-Kong

---

[1] Art. 3 della Convenzione del gennaio 1898.

[2] Il principato di Waldeck per il Trattato di accessione del 18 luglio 1867 e i successivi del 24 novembre e del 2 marzo 1887.

[3] Ved. Trattato di Berlino, art. 25 e Convenzione del 21 aprile 1879 fra l'Austria-Ungheria e l'Impero Ottomano.

[4] Ved. Convenzione Anglo-Turca per l'isola di Cipro del 4 giugno 1878.

è dal 1842 territorio così completamente britannico come l'isola di Man, e non potrebbe eventualmente reclamarsi dalla Cina se non che come una concessione pacifica della sovranità territoriale, o come riconoscimento degli effetti di una conquista dopo una guerra fortunata, quegli altri territorii, rimasti cinesi sempre quanto al diritto di sovranità, dovrebbero pacificamente e, potrebbe dirsi, automaticamente tornare cinesi anche quanto all'esercizio della sovranità stessa, allo spirare del termine della concessione, per solo effetto del trascorrere del tempo durante il quale la concessione era stata consentita. E se, prima dello spirare della concessione, lo Stato concessionario abbandonasse il territorio concessogli, questo non troverebbesi nella condizione di *res nullius* che è propria dei territorii abbandonati, nè sarebbe suscettibile di occupazione da parte di altri Stati, ma tornerebbe *ipso iure* a formar parte del territorio cinese di diritto comune.

Ma anche finchè la concessione dura, il persistervi della nuda sovranità cinese non è del tutto destituito di effetti giuridici. Più nuda che mai esce quella sovranità, non tanto per il principio affermato quanto per le particolarità delle sue applicazioni, dai patti stipulati colla Germania circa Kiáu-Ciáu, poichè l'articolo 3 di quel patto stabilisce che « mentre dura la concessione, la Cina non debba avere alcuna ingerenza nel governo o nell'amministrazione del territorio concesso »,[1] e l'articolo 1, dopo avere riconosciuto il persistere della sovranità cinese, stabilisce che « se la Cina volesse emanare leggi nell'area affittata alla Germania,[2]

---

[1] Art. 3. « Per evitare la possibilità di conflitti, il governo imperiale cinese si asterrà dall'esercizio dei diritti di sovranità nel territorio ceduto e per tutta la durata dell'affitto e ne abbandona l'esercizio alla Germania, nei seguenti limiti » (segue l'indicazione dei limiti della concessione nel territorio e nelle acque territoriali. Ved. HERSTLETT, ediz. 1908, pag. 352). Cfr. KOO, *op. cit.*, pag. 253, la traduzione inglese dal testo originale cinese dello stesso articolo : « The territory leased to Germany cannot, prior to the expiration of the term of the lease, be administered by China, but it is to be left to be governed by Germany, in order to avoid conflicts ».

[2] La concessione si riferisce al territorio della baja di Kiáu-Ciáu fino a cinquanta chilometri misurati dal limite del mare ad alta marea, alle isole situate in prossimità della baja e alle acque della baja. Ved. art. 1 e 3. Secondo l'art. 2 l'affitto si riferiva soltanto alle due rive della baja, e i diritti riconosciuti alla Germania e a tempo

o compiervi altri atti d'autorità, avrebbe facoltà di iniziare a tale proposito negoziati col governo tedesco », ed aggiunge il riconoscimento della « facoltà di far passare od acquartierare nel territorio affittato truppe cinesi, subordinandola però alla condizione di una esplicita autorizzazione del governo germanico ». È preveduto anche nell'articolo 5 il caso che la Germania voglia restituire prima dello spirare del termine il territorio concesso, ed è pattuito che in tal caso la Cina, riprendendone il possesso, dovrebbe rimborsare alla Germania il valore delle proprietà tedesche che vi si trovassero. Il qual patto ribadisce il riconoscimento del carattere provvisorio del possesso germanico.

È vero che lo stesso articolo attribuisce all'impero germanico, nel caso di restituzione di Kiáu-Ciáu, fatta prima del tempo dalla Germania, la facoltà di chiedere ed ottenere in affitto un'altra località lungo la costa. Questo patto però costituiva non un diritto di sovranità territoriale attribuito alla Germania, che importasse la facoltà di chiedere un altro territorio a titolo di scambio, ma un impegno assunto per certe eventualità verso di quella dal governo cinese di corrispondere all'impegno contratto colla Germania nell'articolo 2 della Convenzione del 1898. E d'altronde, per ogni nuova eventuale concessione, come per il territorio attualmente posseduto, era stipulato il divieto alla Germania di rinunciarvi a favore di qualsiasi altro Stato che non fosse la Cina.

Ma se, per il titolo del possesso e per i limiti della sua durata, anche la concessione germanica di Kiáu-Ciáu si distingue dalle dipendenze coloniali propriamente dette, il suo ordinamento e il suo governo sono stati più conformi che quelli degli altri porti detenuti in Cina allo stesso titolo da altri Stati, a quelli delle dipendenze coloniali di diretto dominio.

---

indeterminato rinunciati dalla Cina nel territorio vicino per una profondità di cinquanta chilometri e sulle acque possono considerarsi non come oggetto diretto della concessione, ma come conseguenza dei diritti attribuiti alla Germania sulle due rive del porto dall'art. 2.

Come tale fu trattato quel territorio dall'amministrazione e come tale definito dalla dottrina tedesca;[1] e perciò è opportuno trattarne più diffusamente che degli altri porti governati in Cina a titolo analogo.[2]

Causa determinante di tale assimilazione di Kiáu-Ciáu ad una colonia, pur non corrispondente al titolo della concessione e al significato delle stipulazioni che la riguardavano, è stato il fine che la Germania si proponeva con quell'acquisto. La Russia voleva fare di Port-Arthur una base navale e un porto dei suoi possedimenti dell'Asia Orientale, già acquistati ed estesi senza bisogno di quel porto e prima del suo acquisto. Il Giappone, impossessandosene nel 1905, volle pure avere una base navale che completasse, colle altre sue e con quelle della Corea, il suo dominio in quei mari. Nè l'Inghilterra ebbe scopo diverso da quello militare marittimo e da quello dell'equilibrio delle forze concorrenti, nell'acquisto di Wei-hai-wei. La Germania invece coll'acquisto di Kiáu-Ciáu ebbe, oltre a quel fine militare marittimo, anche un fine diverso: quello della penetrazione coloniale verso l'interno. Quel porto non doveva essere un punto di appoggio ed uno sbocco sicuro per possedimenti od interessi già esistenti nell'interno, nè doveva essere soltanto un punto di appoggio per il commercio e per la marina, militare e mercantile, ma era destinato a diventare sempre più un punto di partenza per irradiare in tutta la provincia del Shan-tung ed anche molto più oltre la preponderanza germanica. L'acquisto ne avveniva quando, dopo la guerra cino-giapponese,[3]

---

[1] HÖVERMANN, *Kiautschou; Erwerb und gegenwärtiger Rechtszustand*, Parte I: Kiautschou, Bedeutung und Recht seiner Erwerbung, Bonn, 1913, pag. 70. La assimila alle altre colonie tedesche tanto dal punto di vista del diritto pubblico interno, quanto da quello del diritto internazionale. La prima affermazione è in gran parte giusta, ma non la seconda.

[2] GRÜNFELD, *loc. cit.*, pag. 10-25 e 225.

[3] A. v. JANSON, *Das Deutsche Schutzgebiet Kiautschou*, « Deutsche Rundschau », februar, 1904, pag. 222-241. Dopo aver riferito le critiche degli inglesi, che ammiravano l'organizzazione di Tsingtau e i lavori compiutivi, ma domandavano: « dov'è il commerciante? », l'A. rispondeva che anche Hong-Kong, cinque anni dopo l'acquisto, era calcolata di nessun valore; e che i fini dell'occupazione tedesca erano due: quello commerciale e quello militare: « nämlich unserem Geschwader einen gesicherten

pareva possibile la partizione della Cina ; e manifestava la determinazione della Germania di riservarsi una larga parte in questa ricchissima successione. Con tali fini la Germania imponeva alla Cina nel 1898 la concessione e con tali intenti la sviluppava fino alla guerra russo-giapponese.[1]

I Francesi sorvegliavano e denunciavano quest'opera di espansione ; e appunto durante la guerra russo-giapponese, nel gennaio del 1905, il colonnello Peroz, riassumendone i risultati già conseguiti nella *Dépêche Coloniale*, dimostrava che gli obbiettivi tedeschi si estendevano oltrechè al Shantung, anche al Shan-si e allo Honan. « L'esecuzione di questo piano, egli scriveva, è una parte della politica mondiale di Guglielmo II, e dipende dal successo della impresa più modesta di un completo dominio economico e politico del Shantung orientale. Da questa base la influenza germanica potrebbe facilmente irradiarsi nei vicini territorii, dove, con analogia di metodi, potrebbero ottenersi analoghi risultati ». Il Peroz, tenendo conto dei progetti di penetrazione ferroviaria, considerava Kiáu-Ciáu come il centro futuro di una grande ragnatela germanica avvolgente una regione tanto vasta ed importante del territorio cinese. Lo studio del Peroz

---

Stützpunkt zu schaffen und gleichzeitig unserem Handel einen Platz zu selbständiger Entwicklung ». E soggiungeva : « Mit jenem Stützpunkt, sollte eine Kohlenstation verbunden werden, die ihre Vorräte aus dem Hinterlande ergänzen konnte, sowie eine Reparaturwerkstätte für die Schiffe ». Già nel febbraio 1898, cioè dopo la occupazione, ma prima del Trattato di concessione, il v. BRANDT scriveva nella stessa Rivista (pag. 283) : « Was Deutschland in Kiautschou suchte und gefunden hat, ist ein Stützpunkt für den Schutz der Interessen des Reiches und seiner Angehörigen in Ostasien ».

[1] Nel primo periodo della sua azione nel territorio di Kiáu-Ciáu, la Germania tentava di negare agli altri Stati di civiltà europea nelle vicine regioni cinesi quella parità di condizioni e quella facilità di concorrenza che reclamava per i propri sudditi nella valle del Yang-tse-Kiang. A ciò riferivasi Lord Salisbury il 13 maggio 1898 informando delle conversazioni avute in proposito coll'ambasciatore germanico, l'ambasciatore britannico a Berlino, Lascelles : « The German ambassador maintained that Germany, by her occupation of Kiáu-Ciáu, and her agreement whith China respecting Shantung, has acquired a special position in that province which consequently is not unreservedly open to British enterprise, whereas Great Britain, not having occupied any place in the Yangtse region, that region is still unreservedly open to German enterprise ; consequently my suggestions (circa la politica della porta aperta) did not contain any element of reciprocity. To this contention I was, of course, entirely unable to assent ». Ved. SARGENT, *op. cit.*, pag. 242, nota 1.

era pubblicato in un momento critico della politica orientale tedesca. Fino al 1904 la Germania aveva agito col presupposto di una sicura preponderanza russa nell'Estremo Oriente e di una possibilità di azione russo-germanica per la partizione della Cina.[1]

La rivelazione della potenza giapponese nella guerra colla Russia, e le nuove condizioni politiche che derivavano dai risultati di quella guerra, costringevano la Germania a sostituire al piano di rapida e vasta espansione politica ed economica, preparato durante il primo quinquennio di occupazione di Kiáu-Ciáu, un piano più limitato e più lento di espansione più specialmente economica ed una politica di aspettativa. La potenza del Giappone rappresentava per gli obbiettivi coloniali della Germania un immediato ostacolo ed un serio pericolo, ed è interessante ora ricordare come fin d'allora il Peroz prevedesse che, nel caso di un conflitto, i Giapponesi si sarebbero impadroniti di Tsing-tau, prima che una squadra tedesca, destinata a completarne la difesa, potesse passare il canale di Suez, così che il commercio tedesco nell'Estremo Oriente, privo di protezione adeguata, sarebbe stato distrutto fin dal principio delle ostilità.

Mentre ancora durava la guerra russo-giapponese e non appena la sconfitta della Russia apparve irreparabile, la Germania tentò, limitando le aspirazioni al solo Shan-tung, di costituirvi il fatto compiuto di una esclusiva preponderanza che si imponesse al riconoscimento delle altre Potenze al termine della guerra. Fu allora imitato uno dei procedimenti già praticati dalla Russia in Manciuria, colla pretesa che il governo cinese dovesse far gradire a quello germanico, come se fosse un ambasciatore accreditato presso quest'ultimo, il governatore di tale provincia.

---

[1] Il CHERADAME (*L'Allemagne, la Russie et l'Extrême Orient*, nel *Correspondant*, 10 marzo 1905) ha cercato di dimostrare con documenti che nel 1880, durante il conflitto russo-cinese per la provincia dell'Ili e l'occupazione di Kuldja, il v. Brandt, ministro di Germania a Pechino, si è adoperato per spingere la Russia ad una guerra colla Cina.

La Cina cercò di schermirsi coll'astuzia dei deboli, non respingendo la pretesa tedesca, ma rispondendo che trattavasi di nominare il sostituto interinale del governatore e non il governatore effettivo della provincia ; ma poi cedette ancor più aderendo alla domanda del ministro tedesco a Pechino, che il facente funzione di governatore del Shantung dovesse, prima di assumere l'ufficio, avere un colloquio con lui.

Dopo finita la guerra e stipulata la pace di Portsmouth, la Germania cercò di intensificare la propria azione economica, lasciando nell'ombra le direttive politiche e territoriali, sia per non mettersi in contraddizione col programma di conservazione della integrità della Cina, preferito specialmente dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti, sia per non destare le suscettibilità del Giappone che già, da quando fu costretto nel 1895 a restituire alla Cina la penisola di Liao-Tung, non aveva potuto liberarsi da un sospetto per la Germania che aveva partecipato a quella violenza. Il Giappone non poteva dimenticare che una Nota collettiva della Francia, della Russia e della Germania, lo aveva obbligato a rinunciare alle cessioni continentali già ottenute dalla Cina; e che a quella restituzione erano susseguiti gli acquisti di basi strategiche sulle coste cinesi da parte delle stesse tre potenze ; sicchè l'acquisto di Kiáu-Ciáu gli appariva come un compenso avuto dalla Germania per l'atto ostile di intervento compiuto contro lo Stato giapponese. Per distruggere le prevenzioni giapponesi dopo la vittoria del Giappone, lo stesso imperatore Guglielmo sconfessò allora qualunque proposito di estendere alla Cina la *Weltpolitik* della Germania. Nel tempo stesso il governo tedesco ed i suoi rappresentanti cercavano di intensificare nel Shan-tung la espansione economica tedesca, e la politica dell'alleanza anglo-giapponese tendeva sempre più direttamente al fine di far rientrare i *leases* o concessioni in affitto di Kiáu-Ciáu e degli altri porti analogamente concessi ad altri Stati, nei limiti segnati dalle stipulazioni originarie che li riguardavano.

Cominciò allora da parte della Germania una più prudente e più limitata nel raggio territoriale, ma non meno tenace azione per la espansione economica. Ma anche questa non era immune da obbiezioni da parte degli Stati solleciti della integrità della Cina. Già per effetto dei patti originarii del 1898 era riservata una zona di dieci miglia ai due lati delle ferrovie da costruirsi dai tedeschi nella provincia di Shan-tung; e in quella zona era concessa facoltà alla Germania di sfruttare le miniere di carbone. Lo stesso articolo riservava la compilazione del regolamento minerario, che fu poi determinato con accordo del 21 marzo 1900 fra il governatore cinese della provincia, che era allora l'attuale presidente della repubblica Yuan-Shih-Kai, e due rappresentanti della Compagnia mineraria germanica. L'articolo 17 del regolamento disponeva: « Ad una distanza di dieci miglia da entrambe le parti della ferrovia, saranno permesse soltanto a tedeschi e cinesi le operazioni minerarie; nel caso di miniere già lavorate da cinesi, questi avranno facoltà di continuare a sfruttarle, *ma in modo che non danneggi lo sfruttamento del sottosuolo da parte dei tedeschi* ». Questi poi vollero interpretare la facoltà da tale disposizione garantita ai cinesi, nel senso che questi potessero continuare le operazioni minerarie soltanto coi vecchi metodi prima seguìti; e che non potessero adottare, senza assistenza di personale tedesco e di macchine tedesche, metodi atti a mettere le loro miniere in condizioni di concorrenza colle miniere esercitate dai tedeschi. Tale interpretazione era stata intimata con una Nota del 25 dicembre 1904 dal ministro tedesco a Pechino, barone Mumm, al Ministero degli Esteri cinese. Questo rispondeva l'8 gennaio 1905 non accettando tale interpretazione; la Legazione tedesca non si acquietava e l'opinione pubblica cinese ne era gravemente eccitata. La *Gazzetta Universale* di Shanghai, uno dei migliori giornali indigeni, riferendo allora le domande tedesche, affermava che « queste, considerate non solo dal punto di vista del diritto internazionale, ma anche soltanto da quello della più comune

equità, erano tali da far rizzare i capelli sul capo e da infiammare gli occhi di ira ». E continuava : « La Germania ebbe qualche moderazione da principio, accontentandosi di escludere la concorrenza di altri stranieri. Ora, diventata più audace, vuol negare agli stessi indigeni l'esercizio dei loro diritti ; l'ospite violento mette le mani addosso al padrone di casa ». E finiva con la sentenza di Confucio : « Se tanto si tollera, cosa non dovrà essere poi tollerato ? » ; e coll'ammonimento che la tolleranza di tali pretese avrebbe praticamente fatto sì che il Shan-tung cessasse di essere territorio cinese.

Inoltre della Sezione III degli articoli aggiunti alla Convenzione del 1898, si pretendeva dai tedeschi una interpretazione diversa da quella che i cinesi credevano di poter dare. Il testo di quella clausola, pubblicato in Cina come testo ufficiale, era il seguente : « Nel caso di imprese che, nella provincia del Shan-tung, richiedano capitale straniero o cooperazione straniera, la Cina si impegna a rivolgersi anzitutto a commercianti tedeschi specializzati in quelle imprese, per accertare se siano disposti ad assumere il contratto od a fornire il materiale. Nel caso che la Germania non assuma il contratto o la fornitura del materiale, la Cina potrà allora fare qualunque altra combinazione creda di preferire, così che sia dimostrata la più stretta equità ». Invece quella parte della Convenzione differiva sostanzialmente dal testo pubblicato ; perchè quella, dopo le parole *cooperazione straniera*, conteneva le altre « in rapporto coll'impiego sia di stranieri, sia di capitale straniero, sia di materiale straniero », parole che erano state omesse nel testo pubblicato e che davano all'impegno assunto dalla Cina una portata molto più ampia e generale. Infatti la Germania voleva, appoggiandosi al testo integrale, estendere l'impegno della Cina oltre i limiti delle imprese di carattere economico, tanto che, appunto durante la guerra russo-giapponese, il console tedesco intimava alle autorità cinesi che anche i professori della Università provinciale di Si-nan-fu dovessero essere graditi alla

Germania, od essere scelti liberamente dalle autorità cinesi soltanto in seguito alla rinuncia tedesca di contribuire all'organizzazione di quell'Istituto.[1]

Dopo la pace fra la Russia e il Giappone, non solo le aspirazioni della Germania si restrinsero al Shan-tung, ma anche in questo furono più specialmente economiche. Data appunto da allora l'accordo cino-germanico per il ritiro a Tsing-tao delle guarnigioni tedesche di Kao-mi e di Kiáu-Ciáu ; il ritiro effettivo di quelle truppe avvenuto alla metà di dicembre del 1905, e la cessione delle relative caserme alla Cina, dietro compenso della spesa sostenuta dalla Germania. Allora il governo tedesco si dimostrò meglio disposto che in passato ad autorizzare le operazioni della dogana cinese e questa vi potè operare come nei porti cinesi aperti al commercio europeo, salvo, da parte della Cina, un versamento del 20 % dei diritti di importazione all'amministrazione tedesca come contributo alle spese locali.

Sotto l'influenza di queste nuove condizioni, si modificava il valore politico del possesso germanico, ma si sviluppava senza interruzione il suo valore economico. Il commercio di Kiáu-Ciáu nel 1908 era di 40,000,000 di franchi, con un aumento del 10 % sull'anno precedente, e con una lieve superiorità delle esportazioni sulle importazioni. Si notava allora una lieve diminuzione nella navigazione tedesca, essendo disceso il numero delle navi di quella bandiera da 281 a 222 ; ma la diminuzione si notava anche nelle navi di bandiera inglese discese da 127 a 109, mentre quelle giapponesi erano salite da 58 a 79 e quelle cinesi da 5 a 20. Nel 1911 le importazioni erano state di oltre 144,000,000 di franchi e le esportazioni di più di 100 milioni. Mentre il com-

---

[1] Il POULTNEY BIGELOW, *Germany's first colony in China*, in *Harpers Magazine*, march 1900, nota le tendenze imperialiste germaniche del primo periodo dell'occupazione di Kiáu Ciáu, riferendo (pag. 582) una conversazione col governatore di Kiáu Ciáu che « spread out before him visions of imperial Germany eclipsing in Kiáu Ciáu all that England had built up in Hong-Kong and Singapore » ; e riassumendo (pag. 590) una storia della occupazione pubblicata sotto l'ispirazione dell'imperatore Guglielmo II.

mercio del porto di Kiáu-Ciáu così prosperava, quello del porto cinese di Cefù nella stessa provincia progressivamente decadeva da 145 milioni di franchi nel 1905 a poco più di 100 milioni nel 1910. E il movimento commerciale di una provincia più vasta dell'Inghilterra e del paese di Galles era assorbito per la massima parte dal porto germanico, diventato la testa di linea di una ferrovia che, staccandosi dal sistema ferroviario della Cina settentrionale a Tient-sin, percorre la provincia del Cili, traversa il gran canale e penetra nel Shan-tung e dopo aver toccata la capitale provinciale Si-nan-fù, arriva a Kiáu-Ciáu, lasciando abbandonato al nord Cefù a 200 miglia dalle comunicazioni ferroviarie.

Così è continuato lo sviluppo dell'azione germanica a Kiáu-Ciáu fino alla crisi del 1914 che le suscitava contro una minaccia analoga a quella che dieci anni prima aveva colpito a Port-Arthur l'azione della Russia. L'attività germanica dopo la guerra russo-giapponese s'era limitata, oltre i confini del territorio affittato, al campo economico. In questo territorio aveva conservato, accanto agli obbiettivi economici, quelli di cultura per formare un nucleo di cinesi atti ad esser intermediarii fra la Germania e il loro paese,[1] e quelli militari per preparare in quel porto una base offensiva e difensiva alle forze germaniche nell'Estremo Oriente.

Quest'ultimo obbiettivo era oggetto di più assidue cure durante gli ultimi anni, mentre la rivalità anglo-germanica si acuiva e l'alleanza anglo-giapponese rendeva probabile un rapido attacco di Kiáu-Ciáu non appena quella rivalità fosse degenerata in un conflitto. Nel maggio 1912 il generale Bernhardi, scrittore autorevole di cose militari e autore di uno studio molto noto sulla *Guerra moderna*, dava in un articolo della *Post* un grido d'allarme, denunciando la insufficienza

---

[1] A. v. JANSON, *Die weitere Entwicklung des Schutzgebietes Kiautschou*, in *Deutsche Rundschau*, april 1905, pag. 146. « Die Fortschritte.... kennzeichen sich in einem ihrer wesentlichsten Teile als moralische Eroberung, ohne den Gedanken an eine Gebietserweiterung ».

delle difese di Tsing-tau; e condannava come una grave colpa verso la patria tedesca la trascuranza di quelle fortificazioni «*mentre è manifesta la volontà della Gran Bretagna di opporsi colla forza delle armi ad ogni espansione della potenza germanica e mentre diventa sempre più probabile ch'essa possa contare sull'aiuto giapponese per attaccare le posizioni tedesche nel Shan-tung*». Egli ricordava che, nel momento critico del conflitto franco-tedesco per il Marocco, una squadra inglese era apparsa davanti a Tsing-tau, in attesa di un ordine da Londra per muovere all'attacco; e giudicava che, rinnovandosi il pericolo e passando l'avversario dalla minaccia all'azione, il porto non fosse ancora in condizioni sufficienti di difesa. Tali condizioni erano senza indugio migliorate; e al momento della dichiarazione di guerra giapponese, Tsing-tau era fortificato dal lato di terra e da quello del mare così da essere molto più che nel 1910 al riparo da una sorpresa.

Intanto proseguiva metodicamente l'attività diretta all'espansione economica, tanto meno ostacolata dalla Cina inquantochè, dopo il 1905, l'impero tedesco pareva agire senza aspirazioni politiche e coloniali. Ed è del giugno del 1914 un accordo supplementare cino-tedesco autorizzante la Germania ad estendere la sua ferrovia, da Kaomi presso Tsing-tau fino a Suchowfù, dove si incontrano la linea costrutta dai Belgi e la Tientsin-Pukow; ed attribuente ai tedeschi il privilegio di costituire il capitale per ogni estensione della linea da Si-nan-fu ad occidente della linea Hankau-Pechino. Tali ferrovie sarebbero state costruite con capitali forniti dalla Germania; e la influenza di questa, ridotta al solo campo della vita economica, si sarebbe potuta espandere, senza suscitare gli allarmi della Cina, dal Shan-tung, contemplato dal Trattato del 1898, anche alle regioni vicine.

Determinato così il carattere particolare del possesso di Kiáu-Ciáu in rapporto colla politica germanica e in paragone con gli altri possessi analoghi delle altre Potenze lungo le coste cinesi; importa ora considerarne il carattere giuridico, sia dal punto di vista internazionale nei rapporti tra

la Cina e la Germania e tra questa e gli altri Stati, sia da quello del diritto pubblico interno vigente in quel territorio.

Nei riguardi militari e marittimi, il riconoscimento della persistenza della sovranità cinese, incluso nella concessione, v'era però contraddetto da due disposizioni particolari. Quantunque l'articolo 1 della Convenzione attribuisse a questa il fine « di accrescere la potenzialità militare dell'impero cinese », e quantunque la fortificazione del territorio affittato fosse considerata dall'articolo 2 come l'effetto di un impegno che la Germania assumeva verso la Cina e non di una facoltà che quella si arrogava in territorio di questa,[1] non poteva mascherarsi l'evidenza della possibilità per la Germania di considerare militarmente come proprio quel territorio, così da mantenerne la neutralità quando la Cina si trovasse in guerra e da potersene servire come base militare quando la Cina fosse neutrale trovandosi in istato di guerra la Germania. Il dubbio che poteva sussistere circa il significato e l'estensione del Trattato cino-tedesco del 1898 e specialmente dell'articolo II, vale a spiegare i termini dell'*ultimatum* giapponese alla Germania all'inizio della guerra del 1914. Con quell'*ultimatum* il Giappone non imponeva alla Germania di rinunziare a servirsi di un suo porto come d'una base militare, come avrebbe fatto la Germania se avesse indirizzato una intimazione simile alla Gran Bretagna per il porto di Hong-Kong ; ma imponeva alla Germania di dichiarare quali diritti riteneva le competessero per effetto del Trattato del 6 marzo 1898 ; aggiungendo che se la Germania ammetteva di aver avuto quel territorio in affitto per soli fini pacifici ed economici, lo Stato giapponese lo avrebbe rispettato come territorio neutrale, mentre se avesse creduto di servirsene come base militare, ciò sarebbe bastato per fare che il Giappone, alleato dell'Inghilterra, uscisse dalla neutralità.

[1] Art. II, 2 : « La Germania si impegna ad erigere, nel momento opportuno, nel territorio così concessole, fortificazioni per la protezione degli edifici e della entrata del porto ».

Quando la risposta tedesca determinò lo stato di guerra col Giappone e l'assalto di questo contro Kiáu-Ciáu, la Germania non è stata bene ispirata nel rivolgere una protesta alla Cina, rendendola responsabile della violenza esercitata in quel suo territorio. I diritti e gli interessi degli stranieri possono, come già nel caso di Shanghai, essere considerati cause determinanti di una neutralizzazione localizzata ed estesa anche alla vicina città indigena. Ma l'affitto di un territorio cinese ad un altro Stato, importante, nel concessionario, per effetto dei patti originarii o delle interpretazioni successive, la facoltà di servirsi militarmente di quel territorio, non potrebbe importare per lo Stato concedente, senza rottura di neutralità, il diritto e tanto meno il dovere di opporsi alle ostilità che il nemico dello Stato concessionario volesse portare su quel territorio. E che infatti, secondo i termini della concessione e secondo l'interpretazione della Germania, questa potesse esercitare in materia militare terrestre e marittima tutti i diritti che prima della concessione vi spettavano alla Cina, risultava dalla terza parte dell'articolo III del Trattato di concessione che riduceva nella baia di Kiáu-Ciáu le navi cinesi nella condizione di navi straniere ammesse a godervi il trattamento della nazione più favorita. Secondo quella clausola infatti « le navi cinesi da guerra e mercantili godranno nella baia di Kiáu-Ciáu gli stessi privilegi *delle navi di altri Stati amici della Germania*; e la entrata, la uscita e la permanenza delle navi cinesi nella baia, non saranno soggette ad alcuna restrizione diversa da quelle che l'imperiale governo tedesco, in virtù dei diritti di sovranità sopra tutte le acque della baia trasferita alla Germania, potesse in ogni tempo ritenere necessario di imporre alle navi di altri Stati ». Da ciò risulta, come ed anche più completamente che nel caso delle altre simili concessioni in affitto,[1] che, salvo la riserva della nuda sovranità cinese e

[1] Cfr. *Convenzione per Kuang-tcheou-wan*, art. 5 : « Les services à vapeur de la Chine ainsi que les navires des Puissances en relations diplomatiques et commer-

la temporaneità della concessione, con questa lo Stato concessionario acquistava l'assoluta potestà sul territorio concessogli, nei riguardi strettamente politici e militari.

Ciò corrispondeva al fine della Germania e delle altre Potenze che avevano strappato alla Cina quelle concessioni. Esse avevano voluto infatti stabilirvi una base militare per farne un elemento di conservazione e di sviluppo della rispettiva autorità ed influenza in Cina, piuttosto che acquistarvi un territorio che diventasse completamente e definitivamente soggetto alla sovranità dello Stato concessionario, così che la condizione dei residenti stranieri ed indigeni dovesse esservi uguale a quella delle persone delle stesse nazionalità residenti nel territorio dello Stato concessionario. Quella piena potestà militare terrestre e marittima può ritenersi dunque una caratteristica comune a Kiáu-Ciáu ed alle altre concessioni in affitto ottenute in Cina da altri Stati. E da quella caratteristica deriva, per tutti quei territorii, l'assimilazione, in caso di guerra, non al territorio dello Stato concedente, ma bensì a quello dello Stato concessionario: territorio neutrale anche se la Cina fosse in guerra, finchè restasse neutrale lo Stato concessionario, e territorio di un belligerante se questo fosse in istato di guerra, anche se restasse neutrale lo Stato cinese. La Germania, durante la guerra del 1914, avrebbe potuto preservare la neutralità di Kiáu-Ciáu solo mutando il carattere della concessione ottenutavi nel 1898, e rinunciandovi all'esercizio di una parte delle facoltà che, per effetto di quella concessione, le competevano. Poichè a ciò non si indusse l'Impero tedesco, nè poteva indurvisi, perchè la ragione militare era stata, ancor più di quella economica, la causa determinante di quel Trattato di concessione, Kiáu-Ciáu fu considerato, non meno d'ogni altro ter-

---

ciales avec elle seront traités dans le territoire loué comme dans les ports ouverts de la Chine ». *Convenzione per Wei-hai-wei*, art. 4: « It is further agreed that Chinese vessels of war, whether neutral or otherwise, shall retain the right to use the waters herein leased to Great Britain ».

ritorio e possedimento tedesco, parte del teatro della guerra, com'era avvenuto di Port-Arthur nel 1904, e come nella guerra stessa del 1914 i porti affittati alla Gran Brettagna e alla Francia dalla Cina hanno potuto èssere considerati da parte dell'Austria-Ungheria e della Germania.

Un'altra questione che era di dubbia risoluzione secondo i termini e gli obbiettivi dei trattati di concessione in affitto, ma che è stata uniformemente risolta dalla pratica rispetto a tutti i porti affittati, era quella della condizione dei residenti stranieri in quei territorii. Poichè vi sussiste la sovranità cinese e poichè il regíme applicato a quei residenti stranieri non interessa la sicurezza e la difesa del territorio, parrebbe sostenibile la persistenza a favore di quegli stranieri di tutti i privilegi di diritto e di giurisdizione da loro goduti in territorio cinese. Ma tale soluzione vi fu sostenuta soltanto dal governo giapponese. Questo governo sosteneva nel 1899 che la giurisdizione, essendo una parte essenziale della sovranità, non può passare dallo Stato concedente a quello concessionario per effetto di una semplice concessione in affitto. E poichè la sovranità della Cina sui territorii concessi ad altri Stati a questo titolo, era stata espressamente riservata, le condizioni della giurisdizione in quel territorio dovevano rimanere quali erano prima della concessione. Ora essendo in quel momento la giurisdizione territoriale della Cina modificata e limitata in quei porti, come nel resto del territorio cinese, dai trattati e dalla giurisdizione consolare da questi ammessa a favore degli stranieri, tale sistema avrebbe dovuto, secondo il governo giapponese, continuare immutato nei territorii affittati.

Ma le tre Potenze europee aventi tali territorii in amministrazione, si trovavano naturalmente tratte da una solidarietà di interessi a preferire una soluzione contraria a quella sostenuta dal Giappone. Nemmeno gli Stati Uniti d'America, quantunque non pregiudicati da un interesse contrario, aderirono alla tesi giapponese. Il 3 febbraio 1900 il segretario di Stato Hay, uniformandosi al parere del consu-

lente legale del dipartimento di Stato del 27 gennaio,[1] così rispondeva al signor Conger, ministro degli Stati Uniti a Pechino: « Poichè l'intenzione e l'effetto delle concessioni in affitto fatte dalla Cina sono stati l'abbandono da parte della Cina per tutta la durata dell'affitto e il conferimento ad un altro Stato di tutta la giurisdizione sul territorio affittato, tale abbandono e passaggio di giurisdizione sembrano importare anche la perdita da parte degli Stati Uniti, del loro diritto di esercitare la giurisdizione consolare in quei territori affittati. Essendo poi tali territorii passati effettivamente sotto l'autorità di popoli i cui metodi di governo e la cui giurisdizione sono analoghi ai nostri, mancherebbe anche una ragione sostanziale per reclamare la continuazione dell'esercizio di tale giurisdizione consolare, finchè dura l'occupazione straniera del territorio affittato ». Per questi motivi il segretario di Stato incaricava il ministro a Pechino di interrogare in proposito i rappresentanti delle Potenze occidentali, e, nel caso che li trovasse favorevoli a tale soluzione, di informare i consoli degli Stati Uniti residenti nei distretti adiacenti ai territorii affittati « che essi non hanno facoltà d'esercitare in tali territorii affittati la giurisdizione consolare o di compiervi atti consolari ordinarii non giurisdizionali, in virtù del loro attuale *exequatur* cinese ». Il che implicava due conclusioni, l'una contraria alla tesi giapponese e l'altra contraria anche al concetto originario di quelle concessioni in affitto: la prima — che in tali territorii cessi di diritto, colla concessione stessa, l'esercizio della giurisdizione consolare; l'altra — che quel territorio, sul quale pure era conservata la sovranità della Cina, si distingua tanto dal territorio cinese da non esservi più legittima, finchè la concessione vi duri, l'autorità di un console straniero investito dell'*exequatur* cinese; e che per converso quel territorio, pur distinto nettamente nella concessione dal territorio dello Stato concessionario, debba ritenersi, nei riguardi dell'esercizio della sovranità e

[1] Ved. Koo, *loc. cit.*, pag. 256 e nota.

in particolare della amministrazione della giustizia, tanto assimilato a questo da esservi indispensabile e valido per i consoli stranieri l'*exequatur* delle autorità dello Stato concessionario.

Così un'altra norma: quella della cessazione della giurisdizione consolare e della sua sostituzione con quella dello Stato concessionario, diventava comune a tutti i territorii concessi in affitto dalla Cina. E non dovevano trascorrere cinque anni prima che il Giappone, succedendo a Port-Arthur nei diritti della Russia, dovesse usufruire di quel sistema che suo malgrado rispetto a quei porti era stato adottato.

Nei rapporti di diritto interno, quei territori sono governati, per quanto a titolo provvisorio, come dipendenze dello Stato concessionario, e più variamente vi si manifestano le particolarità del diritto pubblico rispettivo in genere e in ispecie quelle del rispettivo diritto coloniale. Così per Kiáu-Ciáu vale la regola di diritto pubblico germanico, secondo la quale l'imperatore è l'organo supremo del potere federale nei protettorati e il cancelliere è in questi, come nell'Impero, il capo supremo dell'amministrazione. Kiáu-Ciáu differisce dalle colonie tedesche propriamente dette solo in quanto si riferisce alla rappresentanza del cancelliere nel territorio. Tale rappresentanza non vi è affidata, come per le altre dipendenze, al capo del dicastero delle colonie, ma invece a quello del dicastero della marina; e ciò per effetto dei fini particolarmente militari [1] e marittimi del possedimento.[2] E nel ministero della marina, anzichè in quello delle colonie, è organizzata la *Zentralverwaltung für das Schutzgebiet Kiautschou*. Il governo locale ha a capo il governatore che appartiene alla marina militare: è investito nel territorio

---

[1] F. J. SASSEN, *Das Gesetzgebungs-und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien*, Tübingen, Mohr, 1909, pag. 53.

[2] HÖVERMANN, *Kiautschou* (II parte) *Verwaltung und Gerichtsbarkeit*, Tübingen, Mohr, 1914. « Der Grund dafür liegt darin dass die Erwerbung, sowohl wie die Einrichtung von Kiautschou, eine reine Angelegenheit der Marine war und ist ».

di tutte le funzioni dipendenti dall'amministrazione centrale [1] ed esercita in certi limiti anche il diritto di grazia. Egli dirige tutta l'amministrazione; da lui dipendono nel territorio concesso tutti gli ufficiali dello Stato ed a lui sono affidati, senza il tramite del ministero degli affari esteri, i rapporti colle autorità provinciali cinesi del Shan-tung. Nell'amministrazione civile ha un arbitrio corrispondente alle necessità derivanti dal carattere di popolamento del territorio, e la sua azione è sottoposta a tre forme diversamente graduate di sindacato: quello del dicastero da cui dipende, che può dirigerne l'azione con istruzioni o modificarla provvedendo a sostituirlo; quello del Reichstag, cui deve essere sottoposto il bilancio del possedimento; e quello del Consiglio di governo costituito accanto a lui, che può contribuire all'opera sua con voti puramente consultivi.

Questo Consiglio di governo fu costituito nel 1899 di tre membri, uno eletto dai commercianti non cinesi, uno dai proprietari ed uno nominato dal governatore. Secondo l'ordinanza del governatore del 14 marzo 1907 esso venne ricostituito con dieci membri presieduti dal governatore; sei alti ufficiali del possedimento sono consiglieri *ex-officio;* quattro sono eletti dalla cittadinanza; e il governatore, che presiede il Consiglio, può chiamare a formarne parte altre persone, per singole sedute, come membri straordinari. Fino alla occupazione giapponese, pare che la cittadinanza del capoluogo non abbia adeguatamente apprezzato il valore della franchigia, perchè nel 1911 su 202 elettori proprietari, dei quali 118 europei e 84 cinesi, votarono soltanto 25, dei quali 3 cinesi, e di 68 elettori commercianti, tutti europei, non hanno votato che 19.[2] Un'ordinanza del governatore del 15 aprile 1902 aveva costituito con 12 residenti cinesi un comitato consultivo per le cose cinesi, che fu sciolto da altra ordinanza del 18 agosto 1910 e sostituito con un comi-

[1] F. J. SASSEN, *op. cit.*, pag. 60.

[2] HÖVERMANN, *loc. cit.*, pag. 49-50. SCHROMEIER, *Selbstverwaltung in Kiautschou*, in *Deutsche Revue*, 1910, pag. 245 e segg.

tato di quattro cinesi nominati di anno in anno dal governatore su proposta delle corporazioni locali. Quantunque non abbia carattere ufficiale, è importante anche la Camera di Commercio cinese, sia come corpo consultivo per il governo del territorio, sia come organo di rapporti economici tra la popolazione cinese del territorio amministrato dalla Germania e le autorità dello Stato cinese.

Nell'amministrazione locale v'è diversità fra la città e il resto del territorio. Nella città cinese l'amministrazione dipende più strettamente dal governo e gli amministratori sono di nomina governativa. Ad ogni distretto è preposto un ispettore ed ogni distretto ha carattere comunale. Così è dei villaggi nella parte rurale del possedimento. In questa però, tolta la riscossione delle imposte, le autorità governative lasciano la autonomia amministrativa ai singoli villaggi, secondo gli ordinamenti anteriori e si riservano soltanto l'alta sorveglianza.

Sugli indigeni si è procurato di esercitare una azione assimilatrice mediante le scuole, separate da quelle per gli europei e distinte in scuole elementari facoltative che sono in parte la continuazione di quelle esistenti prima dell'occupazione e in parte minore scuole nuove con insegnanti cinesi usciti dal seminario della missione di Weimar. A queste si sono aggiunte scuole medie, che, frequentate anche da scolari non appartenenti al territorio amministrato dalla Germania, sono state istituite col fine di aumentare il numero dei cinesi commercianti ed impiegati dello Stato cinese che conoscano la lingua tedesca. La più elevata di queste scuole è quella istituita nell'ottobre 1909 per accordo dei due governi col nome di *Deutsch-Chinesische Hochschule für Spezialwissenschaften mit besonderem Charakter.*

La scuola superiore ha il fine di impartire alla gioventù cinese l'insegnamento della lingua tedesca e quello delle più importanti scienze applicate, così da renderli capaci di prestare al loro paese utili servigi. Mentre nessun tentativo deve essere fatto per alienare quella gioventù dalla vita nazionale

della patria cinese, l'insegnamento deve[1] renderla, pur senza alcun tentativo di propaganda religiosa, atta a comprender l'anima germanica e disposta «*zur deutschen Eigenart erwerben, woran es in China bisher leider fehlt*». La scuola è nel tempo stesso riconosciuta in Cina come istituto cinese di istruzione superiore.[2] Il personale è tedesco e di nomina governativa, eccettuati gli insegnanti cinesi per i quali il governo cinese ha diritti di presentazione pari a quelli del governo germanico. Il governo cinese invia alla scuola un gran numero di studenti e con quelli anche un'ispettore degli studi, che abita nell'istituto, esercita sopratutto sorveglianza sull'insegnamento cinese e, dopo gli esami finali cui assiste un commissario inviato dal ministero cinese dell'Istruzione, conferisce ai candidati promossi il diploma di Stato.

La scuola ha due sezioni: una inferiore, nella quale un insegnamento di cinque o sei anni rende atti i giovani, che mancano di analoghe scuole in Cina, a seguire i corsi superiori; ed una sezione superiore, nella quale quattro anni di insegnamento sono dedicati agli studi speciali. Questi si dividono in quattro facoltà: una giuridica, che, dal novembre 1911, pubblica anche una *Deutsch-Chinesische Rechtszeitung*; una facoltà tecnica; una agricola e forestale, e, dal 1911, una medica. L'istituto ha ventotto professori tedeschi e nove cinesi; è organizzato col sistema del collegio; era al principio del 1914 frequentato da 350 scolari e v'erano in corso lavori per renderlo capace di ospitarne più di cinquecento. I diplomi delle quattro sezioni abilitano i licenziati così ad essere assunti quali impiegati dello Stato cinese, come a frequentare poi l'Università di Pechino per concorrervi ai più elevati gradi letterari.

---

[1] Hövermann, *Denkschrift zur Forderung des Deutschtums in China*, 1907; *loc. cit.*, pag. 44.

[2] « Von allen auswärtigen Mächten ist es allein dem Deutschen Reich möglich geworden, volle staatliche Konzessionen für die Deutsch-Asiatiche Hochschule in Tsingtau zu erwirken. Diese deutsche Schule ist die erste in China, die mit vollen staatlichen Gleichberechtigung von der chinesischen Regierung ausgerüstet worden ist ». Così il Dr. Dröscher in una discussione del *Reichstag*, cit. dal Hövermann, *loc. cit.*

I residenti cinesi nel territorio urbano di Tsing-tau sono governati dalla *Ordinanza del Governatore del 14 giugno 1900 relativa al regime dei cinesi*, ispirata dagli ordinamenti vigenti ad Hong-Kong, modificati secondo le esigenze del clima e i voti della stessa popolazione cinese. A questa non è garantita la libertà di stampa, nè riconosciuti i diritti di riunione e di associazione ; [1] non è soggetta alla competenza dell'ufficio dello Stato civile, nè ad un registro di censimento ; bensì a particolari norme per l'igiene delle abitazioni. Regole imposte con particolare rigore agli abitanti cinesi sono quelle adottate per limitare immediatamente e sopprimere gradatamente l'abuso dell'oppio, dalla Ordinanza dell'11 marzo 1902, fino alla chiusura di tutte le fumerie decretata il 1º marzo 1912. Gli indigeni sono soggetti, nei rapporti misti con non cinesi, alle disposizioni indicate dal § 2 della Legge per i protettorati e specialmente dall'Ordinanza del 9 novembre 1900 circa i rapporti di diritto nelle dipendenze coloniali tedesche. Nei rapporti esclusivamente cinesi si applica, quando ciò non sia esplicitamente escluso da una disposizione, successiva alla occupazione, obbligatoria [2] nel territorio, il diritto cinese, determinato per lo più colla prova degli usi locali ed integrato, soltanto in caso di necessità, colle disposizioni del diritto tedesco. Questo ha naturalmente una parte complementare più importante nei rapporti penali. Il diritto penale germanico si applica ai reati contro la salute, la vita, la libertà e la proprietà e contro la violazione di prescrizioni emanate nell'interesse dell'ordine pubblico ; poi sono applicabili le disposizioni particolari penali contenute nelle Ordinanze del governatore ; e infine resta applicabile il diritto penale cinese modificato dal diritto tedesco quanto alla scala penale ed al modo di applicazione delle pene.[3] La pena di morte non può mai essere eseguita senza l'autorizzazione

---

[1] CRUSEN, *Die Rechtliche Stellung der Chinesen in Kiautschou*, in *Zeitschrift für Kolon. Recht.*, 1913, Heft 1, und 2, pag. 11 e seg.

[2] Ordinanza 15 aprile 1899, § 17.

[3] CRUSEN, *op. cit.*, pag. 16-17.

del governatore; ma normalmente possono essere inflitte pene corporali ai delinquenti di sesso maschile, nella misura di un massimo di cento colpi di bastone; nè questa è tanto una applicazione consentita del diritto cinese, quanto una pena comunemente ammessa dal diritto penale coloniale germanico.

La pena complementare della espulsione, comminata colla minaccia di un'altra pena in caso di ritorno, è particolarmente degna di menzione, perchè mette in contrasto i due concetti della persistenza della sovranità cinese per la popolazione del territorio affittato, e della, sia pur temporanea, ma assoluta, sostituzione a quella della sovranità tedesca nel territorio; così in questo i residenti cinesi, quantunque originarii del territorio stesso, possono essere, nei riguardi della espulsione, considerati come stranieri.

Nel campo dei rapporti privati vige anche a Kiáu-Ciáu la facoltà, derivante dalle Legge sui protettorati del 1888, di sottoporre gli indigeni alla giurisdizione competente per gli europei; ma effettivamente vi sono conservate, particolarmente nel territorio rurale, le norme della procedura cinese ispirate dai fini del limite della spesa e della rapidità della procedura; e in molta parte dei rapporti personali e di famiglia sono conservate le giurisdizioni famigliari.[1]

Le modificazioni del diritto privato prima vigente, furono determinate sopratutto dal fine di tutelare gli indigeni stessi e di preservare da turbamenti lo sviluppo economico del loro territorio;[2] tali furono le misure tendenti ad evitare la speculazione sui terreni che avrebbe finito, quando fosse stata lasciata senza freno, con la eliminazione delle piccole proprietà indigene,[3] ed a facilitare invece sempre più lo sviluppo economico di quella popolazione.[4] Tutto ciò non

---

[1] Ved. CRUSEN, *op. cit.*, pag. 12 e 14.
[2] Ved. SASSEN, *op. cit.*, pag. 123, 124 e 130, 131.
[3] Ved. JANSON, *loc. cit.*, 1905, pag. 148.
[4] Ved. *Denkschrift betreffend die Entwicklung des Kiautschougebietes in der Zeit von oktober 1902 bis oktober 1903*, Berlin, Reimer, 1903, cap. III.

solo ha giovato materialmente alla popolazione indigena, ma ha potuto anche aiutare l'amministrazione germanica a conquistarne la fiducia e ad assicurarsene la cooperazione. E infatti gli ultimi anni segnarono un aumento nel numero degli abitanti dell'area affittata alla Germania ed un elevamento nel loro benessere. Le agitazioni rivoluzionarie vi fecero accorrere, come in altri porti dove prevale in varia misura l'influenza straniera, molti ricchi cinesi che vi cercavano la sicurezza delle persone e degli averi; molte banche cinesi vi aprirono sedi e succursali; e, sotto ogni punto di vista, il possedimento germanico appariva, prima della guerra del 1914, superiore agli altri possedimenti analoghi, così per i risultati già conseguiti come per gli elementi di ulteriore sviluppo e di espansione economica e di cultura nelle regioni vicine.[1]

Chi abbia fatto uno studio dei risultati ottenuti così rapidamente dall'azione germanica a Kiáu-Ciáu, non può non deplorare che quell'opera sia stata interrotta dalle vicende della guerra. Da queste sole vicende non potrà essere decisa la sorte definitiva di quel territorio. Infatti coll'articolo V della Convenzione di concessione del 6 marzo 1898, la Germania si è impegnata a non subaffittare ad un'altra Potenza il territorio concessole dalla Cina. Alla Germania mancherebbe dunque la capacità necessaria alla rinuncia dei suoi poteri relativi a Kiáu-Ciáu, da farsi nel Trattato di pace a favore del Giappone per il resto della durata della locazione. Perchè tale trasferimento potesse legalmente avvenire, sarebbe necessaria l'adesione della Cina. Quanto è avvenuto nel caso di Port-Arthur ha dimostrato però che la Cina non sarebbe in grado di negare efficacemente la sua adesione al trasferimento della locazione, quando le sorti della guerra

---

[1] MOHR, *Handbuch für das Schutzgebiet Kiautschou*, ecc.; Haupt.-Leipzig; Köhler Barsot, 1911. *Chronicle and Directory for China and Japan*, 1914, pag. 832-850. DE LUIGI, *L'opera della Germania a Kiauchow*, Salerno, 1915. Estratto dalla *Rivista Tecnica e Coloniale di Scienze applicate*, anno IV, vol. IV, n. 10, ottobre 1914.

fossero definitivamente favorevoli al Giappone. Infatti anche l'articolo V del Trattato di pace di Portsmouth del 5 settembre 1905 fra il Giappone e la Russia riservava il consenso del governo cinese al trasferimento al Giappone dei diritti della Russia su Port-Arthur e Talienwan; ma quell'assenso fu dato col Trattato cino-giapponese del 22 dicembre 1905. Poichè le condizioni militari della Cina non sono mutate da dieci anni, può prevedersi dunque che, nel caso di vittoria definitiva del Giappone e dei suoi alleati, sarà seguito per Kiáu-Ciáu l'esempio di Port-Arthur, sicchè il trasferimento, che non potrebbe farsi dalla sola Germania, sarà fatto da questa coll'assenso della Repubblica cinese. Lo stesso precedente servirebbe in tal caso per interpretare anche la prima parte dell'articolo V della Convenzione cino-tedesca del 1908 che disponeva: « Se la Germania dovesse in avvenire esprimere il desiderio di restituire Kiáu-Ciáu alla Cina, prima dello spirare della locazione, la Cina si impegna a rifondere alla Germania le spese incontrate a Kiáu-Ciáu ed a cedere alla Germania una località più adatta ». Port-Arthur era stato assegnato alla Russia in cambio di un altro porto prima scelto dalla Russia, che restava sotto l'amministrazione cinese; ma quando Port-Arthur passò coll'assenso della Cina sotto amministrazione giapponese, non si pensò alla sostituzione di un'altra località a favore della Russia. Così ora se la Germania dovesse rinunciare col consenso della Cina (che sarebbe dato a profitto della Germania) al possesso temporaneo di Kiáu-Ciáu, la Germania non potrebbe sostenere di fronte alla Cina che si fosse verificata la condizione preveduta dall'articolo V del Trattato del 6 marzo 1898, e quindi non potrebbe invocare quel Trattato per domandare allo Stato cinese l'assegnazione di un altro porto.

Negli altri porti affittati, come era diverso l'obbiettivo originario, così era vario l'ordinamento instauratovi dopo la concessione e più lento lo sviluppo di una amministrazione a tipo coloniale.

Il carattere provvisorio della concessione e la sua definizione come un affitto, erano ripetuti negli articoli 1 e 2 della Convenzione russo-cinese per Port-Arthur e Talienwan; e quel riconoscimento v'era accentuato dall'articolo 4, stipulando che il capo dell'amministrazione russa nel territorio concesso non dovesse avere il grado e titolo corrispondente, in lingua russa o cinese, a quello di governatore generale o di governatore. Pattuendo, nell'articolo 8 del medesimo Trattato, certe concessioni ferroviarie colla testa di linea nel territorio affittato, la Russia ammetteva che «la costruzione di questa linea non dovrà mai essere invocata come un argomento per offendere la sovranità o l'integrità della Cina».[1]

Il Giappone acquistava nel 1905 su Port-Arthur i diritti che vi aveva avuto la Russia e, nei limiti di questi diritti, s'impegnava a contenere la propria azione futura, nell'articolo 2 del Trattato del 22 dicembre colla Cina, promettendo di negoziare con questa le modalità di ogni modificazione che in avvenire potesse rendersi necessaria. Ciò non ha impedito ai giapponesi di fare di Port-Arthur, denominata da loro Riojun, il centro di un'amministrazione del tutto giapponese della provincia del Kwang-tung. A dare al porto affittato il carattere giapponese, molto ha contribuito il suo popolamento che è, secondo l'ultimo censimento, di 9505 giapponesi sopra un totale di 17706 abitanti. La sede dell'amministrazione è a Dalny ora detto Dairen. Dal 1 luglio 1907 il territorio forma un distretto doganale soggetto alle dogane imperiali cinesi; Dairen è porto aperto e libero e le importazioni sono soggette ai diritti doganali soltanto al varcare la frontiera del territorio affittato.

Nei patti stipulati dalla Gran Bretagna, circa l'estensione di Hong-Kong e il possesso di Wei-hai-wei, gli effetti della sovranità cinese erano anche più concretamente riconosciuti, ammettendosi che in caso di guerra, nell'una o nell'altra con-

[1] SARGENT, *Anglo-Chinese Commerce and Diplomacy*, Oxford, Clarendon Press, 1907, chap. IX, pag. 226-237.

cessione territoriale, le navi da guerra cinesi, tanto neutrali quanto belligeranti, potessero continuare ad usare delle acque territoriali, in quanto ciò sia compatibile con gli interessi britannici. La qual cosa, nella ipotesi di navi cinesi belligeranti, costituirebbe la possibilità di violazione da parte della Gran Bretagna dei doveri dei neutrali, quando si considerassero quei territorii come britannici, ma continuando a considerarsi quei porti come cinesi, non potrebbe identificarsi con tale infrazione del diritto delle genti da parte della Gran Bretagna, nelle acque territoriali di tali aree affittate, come accadrebbe, per esempio, ad Hong-Kong od a Singapore ; e la diversità di diritto dei due casi dipenderebbe appunto dal carattere di territorio cinese conservato da quelle acque.

L'importanza militare di Wei-hai-wei è poi esclusivamente marittima ; ad una squadra sarebbe sufficiente appoggio per tener lontana una flotta nemica ; ma le alture esistenti presso la città la dominano completamente ; sicchè se un nemico le occupasse, la piazza dovrebbe considerarsi come perduta. Poco dopo la concessione, il Krausse [1] affermava che paragonare Wei-hai-wei a Port-Arthur equivarrebbe a paragonare Yarmouth Roads a Gibilterra. Trattasi di una base esclusivamente navale e di una base navale di second'ordine ; [2] e il suo possesso corrispondeva ai fini esclusivamente navali della Gran Bretagna, diversi dai fini di espansione nei territorii vicini, che negli acquisti analoghi avevano ispirato la Russia e il Giappone.

L'attività britannica nell'accaparrare le costruzioni ferroviarie non era poi meno intensa e fortunata, quantunque fosse stata fin da principio più immune da immediati obbiettivi politici e non avesse dovunque prese le mosse da un porto di possesso britannico. La linea Shanghai-Nanking avrà la sua continuazione nella linea Pukow-Sinyang ; e il 18 novem-

---

[1] KRAUSSE, *China in Decay*, London, Chapman and Hall, 1900, pag. 256-258.

[2] L'ammiraglio Fremantle, in una lettera al *Times* del 5 aprile 1904, definiva Wei-hai-wei « a model secondary base ».

bre 1913 era dato ufficialmente l'annunzio della conclusione dell'accordo fra il governo cinese e l'« Anglo-Chinese Syndicate » per la costruzione della Pukow-Sinyang. Fin dal 1898 gli inglesi aspiravano alla costruzione di questa linea; e il 3 maggio di quell'anno la « British and Chinese Corporation » ne aveva ottenuta la concessione. Poi le vicende della rivolta dei Boxers e quelle della guerra russo-giapponese e successivamente le opposizioni del nazionalismo cinese, fecero differire l'attuazione di quel piano che ora finalmente s'incammina verso l'esecuzione. Il tracciato sarà per Wui (presso Pukow) punto terminale della linea Tientsin-Yangkiang; Hofei nell'Anhui centrale e Lian-anksien (al confine dell'Honan), Hwangchow-Loshan e Sinyang, ove si raccorderà alla ferrovia centrale cinese, dopo un percorso proprio di 350 miglia. Il prestito fatto per questa linea è di tre milioni di sterline al 5 per cento; e i lavori dovrebbero, a termine del contratto, essere ultimati in tre anni sotto la direzione di un ingegnere-capo inglese. Al Sindacato anglo-cinese è poi riservata la preferenza nella costruzione delle linee di raccordo e nella eventualità di ulteriore sviluppo della linea, la quale è destinata a far sentire l'influenza inglese nell'Honan; e, se sarà proseguita, come sembra probabile, per Hsiankiang (sul fiume Nan), potrà costituire un ausilio decisivo per la penetrazione della stessa influenza britannica nelle provincie del nord-ovest.

Frattanto la costruzione della linea dell'Hunan, preparava gli elementi d'un grande incremento della città di Nanking e della influenza britannica. Il 31 marzo 1914 il « Board of Communications » concludeva con la « British and Chinese Corporation » il contratto per il prestito destinato alla costruzione della nuova linea Nanking-Hunan; che partendo da Nanking, per Ningkwofan, Hweichau (nell'Anhui), Foochow e Nongchang (nel Kiangsi), si raccorderà nell'Hunan alla sezione meridionale della Centrale Cinese (Canton-Hankow). Tale concessione comprendeva anche il privilegio della costruzione di un tronco ferroviario che da Wuhu (sullo

Yangtse) raggiungerà per Ning-kwofu, la capitale del Cekiang, Hangchow; e il prestito per tutto questo secondo gruppo di costruzioni era fissato ad otto milioni di sterline.

Così l'Inghilterra, in un raggio di territorio vastissimo e profondo, provvedeva, indipendentemente dall'appoggio su territorii proprii, ad estendere la sua influenza economica in Cina e specialmente nella valle del Yangtse, mostrando evidente l'intendimento di non voler lasciare libero il campo alla concorrenza tedesca, ma di contrastarla anche nella regione da quella considerata come una propria sfera d'influenza.

Nei rapporti coi proprii sudditi, la Cina, nel territorio affittato alla Germania, non conservava, come si è dimostrato, nemmeno formalmente, alcun esercizio di autorità sovrana. Era ammesso bensì il diritto della Cina di reclamare i proprii delinquenti fuggiti nella concessione germanica (art. 5); ma anche ciò le autorità cinesi dovevano fare rivolgendosi alle autorità tedesche nelle forme dell'estradizione e senza poter mandare nel territorio affittato agenti proprii per procedervi agli arresti. La Convenzione russa per Port-Arthur aveva riconosciuto invece il persistere d'una certa sovranità personale cinese nel territorio affittato, rispetto ai cinesi che preferivano continuare a dimorarvi, in quanto che l'articolo 4 disponeva che «ogni cinese imputato di infrazione della legge penale dovesse essere consegnato all'ufficiale cinese competente più vicino per essere trattato secondo l'articolo VIII del Trattato russo-cinese del 1860».[1]

---

[1] *Traité additionel au Traité de limites du 16-28 mai 1858, signé à Pékin le 2-14 novembre 1860 entre la Russie et la Chine.* Ved. MARTENS-SAMWER, vol. IV; XVII del *N. Récueil*, pag. 181-193:

«Art. 8. .... les crimes et délits doivent être jugés, comme il est réglé par l'art. 7 du Traité de Tientsin, d'après les lois de l'Empire dont le coupable est sujet.... et les délinquants seront punis d'après les lois de leur pays. En cas de recel d'un sujet russe parmi les chinois ou de sa fuite dans l'intérieur du pays, l'autorité locale aussitôt après en avoir été informée par le consul russe, prend immédiatement des mesures pour faire rechercher le fugitif et, aussitôt aprés l'avoir découvert, le remet au consulat russe. La même démarche doit également être observée relativement à tout sujet chinois que se cacherait chez les russes ou se serait enfui en Russie. Dans le cas de crimes graves tels que meurtre, brigandage avec des graves blessures,

La Convenzione con l'Inghilterra per l'estensione del territorio di Hong-Kong disponeva che i casi di estradizione dei delinquenti riparati dalla Cina nella concessione britannica dovessero regolarsi secondo i trattati esistenti fra la Gran Bretagna e la Cina e secondo i regolamenti in vigore nel possedimento di Hong-Kong, assimilando così i rapporti di diritto internazionale penale fra i due territorii a quelli fra i territorii di due Stati diversi. Per ciò che si riferiva alla giurisdizione civile e penale da esercitarsi cui cinesi abitanti i territori concessi alla Gran Bretagna, erano stipulate tre regole diverse. Nella estensione di Hong-Kong era attribuito, fatta eccezione dalla città di Kowloon, il diritto di giurisdizione su tutti gli abitanti, esclusivamente alla Gran Bretagna. Nella città di Kowloon doveva continuare, come prima della concessione, la giurisdizione degli ufficiali cinesi « eccettochè in quanto riuscisse incompatibile colle esigenze militari della difesa di Hong-Kong ». Nella città murata indigena di Wei-hai-wei la giurisdizione degli stessi ufficiali cinesi doveva continuare alle medesime condizioni e un magistrato di distretto tenervi la sua residenza. Nell'area adiacente alla baia di Wei-hai-wei, salvo il diritto di occupazione militare riconosciuto egualmente ai due Stati, doveva continuare in tutto l'amministrazione cinese; e la popolazione esservi retta, nei rapporti amministrativi, dagli anziani dei rispettivi villaggi. Anche nella zona neutra che la Convenzione russa per Port-Arthur (art. 5) indicava al nord del territorio affittato, come nella zona neutra segnata fra il territorio affittato alla Germania e il territorio cinese di diritto comune, restava piena la giurisdizione cinese su-

---

attentats contre la vie, incendie prémédité, etc., après enquête, si le coupable est russe il est envoyé en Russie pour être traité selon les lois de son pays, et, s'il est chinois, sa punition lui est infligée par l'autorité du lieu où le crime a été commis; *ou bien, si les lois de l'État l'exigent, le coupable est envoyé dans une autre ville ou une autre province, pour y recevoir son châtiment*. En cas de crime, quelle qu'en soit la gravité, le consul et le chef local ne peuvent prendre les mesures nécessaires que relativement au coupable appartenant à leur pays, et ni l'un ni l'autre n'a le droit d'incarcérer ni de juger séparément, et encore moins de châtier un individu non sujet de son gouvernement ».

gli abitanti ; ma l'esercizio del diritto d'occupazione militare da parte della Cina v'era subordinato al consenso della Russia.

Se però su quei territorii non restano paralizzati e latenti tutti gli effetti della sovranità cinese finchè ne dura la concessione del possesso ad un altro Stato, è certo nondimeno che l'esercizio della massima parte dei diritti sovrani vi è attribuito, durante quel periodo, allo Stato concessionario, tanto nei rispetti del territorio quanto in quelli degli abitanti.

Il completo passaggio dei poteri della pubblica amministrazione era stipulato a favore della Russia nella Convenzione per Port-Arthur (art. 4), disponendo che un alto ufficiale russo (quantunque senza il titolo di Governatore) vi avesse il comando di tutte le forze militari e navali e la direzione di tutti i pubblici uffici dell'amministrazione civile, mentre restava esclusa la permanenza di qualsiasi forza militare cinese nel territorio. Il porto di Port-Arthur era dichiarato chiuso (art. 6), quello di Talienwan diviso in due parti : l'una accessibile alle navi mercantili di tutte le nazioni, l'altra, come Port-Arthur, riservata alle navi da guerra russe e cinesi, privilegiate le une e le altre in eguale misura su quelle d'ogni altra bandiera. In quanto poi alla erezione di forti, di caserme e di difese d'ogni altra specie, il diritto della Russia (art. 7) era riconosciuto in modo esclusivo e risultava così pieno, per tutta la durata della concessione, come se il territorio veramente le appartenesse.

Il territorio assegnato coll'accordo del 9 giugno 1898, quale estensione ulteriore del possedimento inglese di Hong-Kong per la durata di 99 anni, passava pure, colla eccezione accennata [1] della città di Kowloon, sotto l'amministrazione britannica, che vi iniziava subito i lavori pubblici e vi organizzava la polizia (composta di 25 europei e 105 indiani) e l'amministrazione della giustizia. La convenzione per Wei-hai-wei trasmetteva pure quel porto colle acque adiacenti,

---

[1] Ved. pag. 397, 398, 399.

l'isola di Liukung, le altre isole della baia e una striscia di terra, nelle proporzioni già ricordate,[1] dal possesso cinese a quello britannico. Inoltre il diritto conferito dallo stesso accordo alla Gran Bretagna di fortificare e guernire di truppe e comunque provvedere alla difesa delle coste di quella penisola che si protende in direzione di nord-est fra il golfo del Pecili e il Mar Giallo ad est del meridiano 121° 40′ di Greenwich, e che è appunto la penisola presso l'estremità settentrionale della quale è situato il porto di Wei-hai-wei, costituiva in quella regione, pur lasciandovi integra l'amministrazione cinese, un importante diritto di servitù costituito a favore della Gran Bretagna ed a carico della Cina.

La condizione dei residenti cinesi nei territorii affittati non era, quanto al vincolo di sudditanza, mutata. Ma essi, pur continuando ad essere sudditi cinesi, erano però riconosciuti come residenti oltre l'orbita d'esplicazione materiale completa della sovranità da cui dipendevano, e, continuando a dimorare nel territorio affittato, non potevano d'altronde assimilarsi ai cinesi viventi all'estero, perchè effettivamente la sovranità del territorio da loro abitato non era mutata. Da ciò derivava che l'autorità dello Stato concessionario di quei territorii, quantunque completa nei rapporti con gli abitanti in quanto era richiesto dalle necessità della tutela dell'ordine e dalla sicurezza del possesso del territorio stesso, pur dovesse in qualche parte distinguersi dal potere normale di uno Stato sui proprii sudditi e sugli stranieri abitanti nel suo territorio. La maggior somma d'autorità era attribuita alla Germania sui residenti indigeni della concessione di Kiáu-Ciáu e dell'area dipendente da quel porto, dalla Convenzione del gennaio 1898 che, come s'è veduto, anche sotto altri rispetti, più delle altre analoghe Convenzioni, in sè e per le particolarità della sua applicazione, si avvicinava ad un vero trattato di cessione di territorio. L'esclusione (art. 3) d'ogni potere amministrativo della Cina, abbandonava già del tutto

[1] Ved. pag. 399, 401 e 402.

gli abitanti di Kiáu-Ciáu al potere politico della Germania; e tale abbandono era ribadito da quella clausola dell'articolo 5 che disponeva: « I sudditi cinesi potranno rimanere nel territorio affittato sotto la protezione delle autorità germaniche e continuare a dedicarvisi alle loro occupazioni ed ai loro affari, finchè continuino a condursi come cittadini pacifici ed osservanti delle leggi ». Nella quale clausola nulla v'è di diverso da quelle che si riferiscono alla permanenza degli abitanti nei limiti di un territorio ceduto, salvo una implicita riserva di quel diritto di espulsione che si riferisce esclusivamente agli stranieri.

Agli abitanti di Port-Arthur e delle sue dipendenze, la Russia invece non solo « concedeva la facoltà di abbandonare il territorio o di restarvi, senza che essi potessero esser vittime di coercizioni sotto tale rapporto », ma colla clausola già ricordata [1] relativa alla materia penale, ammetteva il persistere rispetto a loro d'un certo grado d'autorità delle leggi e delle magistrature nazionali. Gli indigeni abitanti il territorio aggiunto ad Hong-Kong passavano pure del tutto sotto l'autorità delle magistrature britanniche, conservando gli ufficiali cinesi soltanto il diritto di servirsi della strada fra Hsinan e la città di Kowloon, dove continuavano ad esercitare la loro giurisdizione. I diritti pubblici e privati degli abitanti indigeni di fronte all'amministrazione britannica erano però da quell'accordo molto meglio garantiti che non fossero a Port-Arthur o particolarmente a Kiáu-Ciáu di fronte alle amministrazioni russa e germanica. Mentre questa aveva la facoltà di espropriare i proprietari cinesi non solo per un interesse pubblico, ma anche nell'interesse d'un privato acquirente tedesco, l'accordo inglese per l'estensione di Hong-Kong disponeva che « non si sarebbero decise nè espropriazioni, nè espulsioni degli abitanti del distretto compreso nell'estensione, e che ogniqualvolta fosse stato necessario un tratto di terreno per uffici pubblici, fortificazioni

---

[1] Ved. pag. 432.

od altri simili fini d'ordine pubblico, se ne sarebbe fatto l'acquisto ad equo prezzo ». E la stessa garanzia era data agli indigeni, in termini quasi identici, dalla Convenzione relativa a Wei-hai-wei.

Tutti questi patti, egualmente diversi da quelli che si riferiscono ad una cessione di territorio [1] e distinti anche fra loro da qualche clausola particolare, rappresentano il massimo risultato, diverso dall'acquisto della sovranità territoriale, ottenuto dall'aspirazione di taluni grandi Stati a sviluppare la propria influenza economica e politica nell'Estremo Oriente,[2] combinata colla debolezza militare e morale dello Stato cinese e delle classi in esso dominanti.

A dare poi, con tali acquisti, una espressione territoriale quasi coloniale alla propria influenza, quegli Stati furono indotti dalla necessità di procurare alle rispettive forze navali l'appoggio di proprii depositi di carbone e di proprii punti di approdo; dalla eventualità sempre più probabile di dover proteggere i proprii interessi contro una popolazione ormai diffidente degli stranieri; dal bisogno di francheggiare colla forza le rispettive pretese nella concorrenza del commercio di quelle regioni[3], e infine da quel trasformarsi dell'equilibrio politico dei singoli sistemi di Stati in un unico sistema di equilibrio politico mondiale, che sembra dover nel prossimo avvenire riservare il grado di grandi Potenze soltanto a quei pochi Stati potentissimi che sapranno dovunque far valere l'influenza della propria politica e della propria coltura e avranno una marina mercan-

---

[1] Ved. PERRINJAQUET, *Des Annexions déguisées de territoires*, chap. VIII, X e XI, *Rev. gen. de Dr. int. public*, 1909, pag. 343-345 e 349-358. CAVAGLIERI, *Il diritto internazionale e alcune recenti concessioni di territorio*, Verona, 1903, pag. 29. CAVAGLIERI, *Contributo alla definizione di alcune figure del diritto pubblico contemporaneo*, in *Riv. di Diritto Internaz.*, an. I (1906), fasc. III, pag. 5, 7, 16-25 e 34. DE POUVOURVILLE, *Les fictions internationales en Extrême Orient*, pag. 118. Ved. *Revue de Dr. Int. Public.*, 1899, pag. 112-125.

[2] GRÜNFELD, *op. cit.*, pag. 124, 125, 126.

[3] AULNEAU, *Russes, Japonais et Américains en Mandchourie*, in *Rev. Polit. et Parlamentaire*, 1911, 10 avril. Ved. pag. 40 dove espone gli elementi di una *entente russo-giapponese* in opposizione agli Stati Uniti d'America.

tile e militare abbastanza forti per poter partecipare economicamente e militarmente al dominio di tutte le grandi vie del commercio.

In cospetto di tali condizioni e di tali necessità, dall'indebolimento della Cina doveva esser suscitata, nel suo immenso territorio, tra i varii Stati d'Europa e d'America, la lotta per le concessioni; da prima esclusivamente di carattere privato ed economico, e successivamente di carattere sempre più politico e territoriale. Più quell'indebolimento s'accentuava e più tali aspirazioni venivano assumendo tale espressione territoriale; e in questo indirizzo, il fine conseguito da uno Stato, doveva provocare i più impazienti tentativi dagli altri per imitarlo. La concorrenza dei varii Stati e dei rispettivi sudditi in Cina intensificava fra quelli la gara per le concessioni e rendeva alla Cina sempre più difficile, prima il rifiutarle e poi il limitarne il valore e le conseguenze. Così le «concessioni» municipali della prima maniera venivano modificandosi, tendendo a trasformarsi in città libere straniere omogenee od internazionali; le concessioni municipali della seconda maniera, fatte cioè direttamente ad uno Stato, tendevano ad avvicinarsi al tipo delle locazioni, e le locazioni non tardavano a manifestare un processo di trasformazione dal possesso limitato e temporaneo, al possedimento semi-coloniale di carattere definitivo.

La futura vicenda di tali concessioni dipenderà in tutto dalle energie di rigenerazione che potrà manifestare la Cina e che decideranno se essa possa ridiventare un *soggetto* normale o debba ridursi a non essere che un *oggetto* dei futuri rapporti internazionali fra le grandi Potenze. Da tale prossima vicenda delle energie sociali e politiche della Cina, dipenderà che queste più recenti concessioni territoriali scompaiano o restino tutt'al più nel territorio cinese come altrettante Gibilterre, oppure siano, come già i primi porti posseduti lungo le coste indiane da portoghesi e da inglesi, i punti di partenza dell'influenza politica e della conquista. Dallo

sviluppo di quelle energie dipenderà pure che i *settlements* perdano, anche in Cina, come al Giappone, l'autonomia municipale, rientrando nel diritto comune, o si trasformino alla loro volta dal tipo classico di quello di Shanghai, in nuovi enti politici distinti dallo Stato cinese, e costituiti ai danni della sua sovranità territoriale.

---

20. — Le « concessioni » e il diritto pubblico. Carattere giuridico e vicenda storica.

Da quanto si è osservato finora circa la storia e l'organizzazione dei *settlements* e circa la vicenda delle altre concessioni territoriali nei paesi dove quelli si son venuti formando, chiaramente risultano degli uni e delle altre i caratteri giuridici, che ora basterà riassumere a guisa di conclusione e di definizione.

Le concessioni delle aree dove i *settlements* si costituiscono non corrispondono a rinuncie particolari dello Stato concedente alla sovranità territoriale e non possono definirsi nemmeno, come sarebbe il caso dei porti concessi in affitto ad un'altra Potenza, quali rinuncie temporanee all'esercizio di quella sovranità. Trattasi invece della concessione di un'area ben determinata che, senza pregiudizio della facoltà che hanno gli stranieri di risiedere anche fuori di quei limiti, è particolarmente assegnata alla loro dimora in genere o alla dimora di quelli appartenenti ad una nazionalità determinata.

I privilegi personali e locali, che i Trattati vigenti attribuiscono agli stranieri di civiltà europea nell'Estremo Oriente, li sottraggono, per tanta parte della loro attività, non solo all'impero della legge e della giurisdizione locale, ma anche all'azione diretta degli ufficiali della pubblica amministrazione che, assegnata alla loro dimora un'area particolare, vi si manifesta come una necessità, per la tutela dell'ordine

e del diritto, che anche una particolare organizzazione di polizia ed una propria organizzazione municipale ve li accompagnino. Da ciò son derivati gli Statuti comunali dei *settlements* e le loro autonomie, da quelli garantite, le quali hanno bensì un proprio carattere di diritto pubblico, ma non assumono un proprio carattere politico di sovranità, come a taluno, pratico piuttosto della esteriorità della vita cinese che non dei principii giuridici che la governano, è sembrato di dover constatare.[1] Chi affermasse che i municipi costituiti nelle concessioni e dotati d'autonomia comunale, rappresentano altrettante repubbliche o colonie politiche straniere, direbbe cosa non corrispondente al vero. Chi negasse ogni diversità di diritto fra quelle comunità organizzate e gli altri elementi locali della amministrazione cinese, incorrerebbe d'altronde in una più grave inesattezza. E del resto una prima fonte d'errori è il proposito, che molti non sanno abbandonare, di voler assegnare una specie nuova di enti locali alle categorie già esistenti. Appunto perchè si tratta di formazioni nuove che sono il risultato di condizioni del tutto peculiari, bisogna ricorrere, per sceverarne il concetto giuridico, all'analisi delle condizioni della loro formazione e del loro modo di essere, e non alla trasformazione artificiosa, in altrettante identità, delle varie analogie che fra quelle ed altri enti locali possano veramente sussistere.

I *settlements* non sono repubbliche internazionali, perchè son destituiti d'ogni personalità internazionale e d'ogni, sia pur subordinata, autonomia d'ordine costituzionale. Non sono colonie appartenenti in Cina ad una od a più nazioni straniere, perchè a favore di nessuno Stato è avvenuta, rispetto a quelli, una trasmissione di sovranità territoriale; sicchè il territorio del *settlement*, nè è ceduto o subordinato politicamente ad un'altra Potenza, nè è diventato, in maggiori o minori proporzioni, un condominio di più Potenze straniere; ma è restato una parte del territorio cinese, dove

[1] HESSE-WARTEGG, *China*, ecc., ediz. cit., pag. 93.

ad una comunità straniera è concesso di organizzare una propria amministrazione comunale.

Ma i *settlements* non sono nemmeno comunità o comunque enti locali cinesi giuridicamente identici agli altri che si dividono amministrativamente il vastissimo territorio dello Stato. Se ne distinguono materialmente per l'indole etnografica della comunità che vi è costituita e per l'indole tecnica degli ordinamenti municipali che la governano. Ma molto più se ne distinguono giuridicamente per i diritti elettorali ed amministrativi riconosciutivi ai residenti stranieri, e negativi di regola ai cinesi quando pur questi siano ammessi a dimorarvi, e per l'indole dell'autorità tutoria dalla quale dipende l'amministrazione municipale. Quell'autorità, nelle concessioni internazionali e nelle meno recenti concessioni nazionali, non è esclusivamente territoriale od esclusivamente straniera, ma è costituita dal cooperare dell'uno e dell'altro elemento, con notevole prevalenza del secondo, e nelle concessioni nazionali più recenti questo elemento vi prevale del tutto. Tale autorità tutoria, rappresentata dagli ufficiali consolari degli Stati interessati e in ultima istanza dai rispettivi rappresentanti diplomatici a Pechino, riflette, per solo effetto della propria costituzione, un certo carattere politico, sulle proprie funzioni amministrative. Si distingue ancora nelle concessioni che potrebbero dirsi normali, dalle comuni autorità tutorie degli enti locali per più rispetti; per il carattere internazionale e collettivo della sua costituzione, che risulta dall'unione dell'autorità locale e di un'autorità straniera, operante con quella o singolarmente per delegazione di quella, nei *settlements* nazionali o particolari, e dall'unione della prima col consorzio di più ufficiali stranieri in quelli internazionali; per i poteri amministrativi d'indole territoriale che sono del tutto delegati dalla sovranità territoriale all'autorità tutoria straniera circa le concessioni e l'uso dei terreni; per la delegazione ad autorità non territoriali del diritto di espropriazione per causa di pubblica autorità, e infine perchè la supremazia puramente amministrativa

dei consoli sulle municipalità, che si manifesta come funzione territoriale, è, in gran parte del suo contenuto, una conseguenza dei privilegi personali e delle immunità locali che sono attribuiti dai Trattati agli stranieri.

I *settlements* municipali sono dunque una nuova specie di autonomie municipali e non politiche, eccezionalmente di carattere nazionale e normalmente di carattere internazionale e federativo. Senza dubbio, come tutte le forme della vita sociale, e particolamente come tutte le creazioni del diritto pubblico, anche il *settlement* municipale non può considerarsi come un tipo fisso e immutabile, ma come il risultato dell'effettuazione di un concetto d'autonomia, intorno al quale oscillano ed oscilleranno ancora le manifestazioni concrete della realtà. Anch'esso, come le altre concessioni dianzi accennate, è la risultante, necessariamente mutabile, di due elementi, ciascuno dei quali è mutabile: il potere d'uno Stato che tende ad esser esclusivo nel proprio territorio e l'aspirazione degli altri Stati a proteggere i rispettivi sudditi residenti in quello e a diffondervi la propria influenza; aspirazione che tende pure ad affermarsi, nei paesi non europei, con sempre maggiore energia.

E secondo che l'uno o l'altro di questi elementi è attuato o rafforzato dalle circostanze o dalle vicende del momento, è naturale che il risultato, a profitto dell'una o dell'altra autorità, debba poi rispettivamente modificarsi. Così, le concessioni «individuali» di aree promesse dai Trattati del 1842 e del 1843 [1] e che avrebbero piuttosto potuto designarsi col nome di «assegnazioni»,[2] si sono trasformate a poco a poco nei *settlements* municipali che attualmente esistono nella Cina. Così d'altronde le concessioni analoghe fatte agli stranieri in Giappone, erano già scomparse e rientrate nel diritto comune al principio di questo secolo.

---

[1] Ved. pag. 131-136.

[2] E. QUERCI, *I «settlements» stranieri nella Cina e quello italiano di Tientsin*, in *Rivista di emigrazione*, an. VI (1913), fasc. 5-6, pag. 138.

L'aspirazione suprema di ciascuno Stato è la conservazione o la reintegrazione dei suoi poteri sovrani. Aspirazione di ciascuno Stato nel territorio degli altri è non solo la protezione dei propri sudditi che vi risiedono, assicurata secondo le norme del diritto pubblico territoriale, ma anche la conservazione e lo sviluppo di tutti i privilegi che quelli possano avervi conseguiti per effetto di leggi, di convenzioni o di consuetudini. La risultante di queste due tendenze contrarie è l'aumento dei privilegi degli stranieri quando lo Stato che li subisce è inferiore agli altri per sviluppo civile e per sviluppo di forza; ed è la loro diminuzione e la loro scomparsa quando quello Stato abbia i titoli per aspirare al diritto comune e la forza necessaria per farli valere. Il Giappone ha meritato l'assimilazione agli Stati di civiltà europea dopo la riforma delle sue leggi e dei suoi ordinamenti; ma l'unanimità della rinuncia ai privilegi da parte delle altre Potenze che li godevano nel suo territorio, fu raggiunta solo dopo che il Giappone ebbe sviluppato anche la forza d'un grande Stato moderno e ne ebbe dato prova nelle vittorie contro l'Impero Cinese. Invece la rivoluzione turca e il trionfo del movimento di riforma nell'Impero Ottomano si son visti coincidere colla pretesa di nuovi privilegi da parte degli stranieri, come nel caso degli uffici postali italiani, perchè a quelle riforme non corrispondeva, per varie ragioni, un rafforzamento, ma piuttosto un immediato indebolimento dello Stato. E colle stesse ragioni si spiega come, pur in cospetto della insostenibilità sperimentale del sistema delle Capitolazioni, tanto unanime sia restata la resistenza dell'Europa alla loro abolizione, unilateralmente deliberata nel 1914 dal Governo Ottomano.

Lo stesso fenomeno si è osservato in Cina dopo il 1900. « La questione capitale », come diceva nel 1907 Li-She-shun, mentre stava per assumere l'ufficio di ministro cinese a Parigi, « è quella della estraterritorialità; non è possibile tollerare che dalle località aperte agli stranieri questo privilegio si estenda a tutta la Cina. È necessario invece che la

Cina prepari nuove leggi bene accette agli Europei,[1] e che nel nostro territorio il diritto cinese, modernizzato, possa esser applicato agli Europei, senza che questi possano più invocare il privilegio di estraterritorialità, che da lungo tempo ci riesce intollerabile ». Ma tutti gli sforzi della Cina non sono riusciti finora che a far menzionare, senza alcun impegno di effettuarla, una abolizione eventuale dei privilegi, nel Trattato Mackay coll'Inghilterra e nei Trattati analoghi con altri Stati.[2] Se lo sviluppo della Cina nel senso della civiltà europea continua e lo Stato si rafforza, potrà derivarne un arresto nello sviluppo dei privilegi d'ogni maniera e nella loro interpretazione estensiva, ed iniziarsi un movimento regressivo di quei privilegi, che potrebbe, lentamente atrofizzandoli, avviare gradualmente e lentamente la Cina verso la loro completa eliminazione. Se lo sviluppo civile dello Stato non sarà scompagnato dalla sua debolezza, quel movimento di eliminazione non potrà iniziarsi o sarà lentissimo nella manifestazione e povero nei risultati. Se alla debolezza cronica della Cina continuerà ad esser compagna la irriducibile peculiarità delle leggi e dei costumi, l'uso e l'interpretazione dei privilegi ne allargherà il valore e ne moltiplicherà le più varie applicazioni, come è già avvenuto quando nel 1899 e nel 1900 simili effetti son derivati dalla inferiorità dell'una e dell'altra specie dimostrata allora dallo Stato cinese.

---

[1] Ved. M. GUSEO, *Le riforme cinesi. Costituzione cinese, assemblea nazionale, abolizione della schiavitù*, Torino, Bocca, 1911, pag. 51-61. Cap. XII : *Il programma delle riforme quale era stato formulato nel 1910.*

[2] In una *Memoria* di sir Robert Hart, Ispettore generale delle Dogane marittime, presentata al Tsung-li-yamen nel 1876, era già messa in evidenza la difficoltà di stabilire un sistema di pacifica ed ordinata convivenza fra la Cina e gli stranieri. « China has also realized, scriveva sir Robert Hart, in the course of years, the full implication of the principle of extraterritoriality ; and the opposition to its further extension is a most serious obstacle to any revision of the commercial clauses in the Treaties, in a sense favorable to the foreigner. The Powers will not be satisfied with any terms which lurk the principle deemed necessary by them for the security of their subjects ; while China will refuse to accept any arrangement which runs counter in this respect to native feeling ». Il rapporto di sir Robert Hart può dirsi riassunto in questo giudizio sintetico : « The foreigner's administrative complaint is that China does not accept foreign suggestions ; China's reply is that she cannot do so, so long as their concomitant is unlimited extra-territoriality ». Ved. SARGENT, *op. cit.*, pag. 189, 190, 191.

Ma, prescindendo da tali giudizii e da tali previsioni, e trattando di quegli enti comunali soltanto come di collettività attualmente esistenti e che debbano definirsi in rapporto colla loro presente esistenza concreta, può ripetersi con certezza ch'essi devono considerasi come autonomie, municipali e non politiche, prevalentemente di carattere internazionale e federativo.

Intorno a tale concetto fondamentale si è venuto effettuando fino ad ora il loro sviluppo. Appunto perchè si riconosceva tale carattere alle concessioni di quella specie, l'articolo 2 della sezione III della Convenzione di Cefù trattava della delimitazione dell'area dei *settlements* generali in ogni porto aperto della Cina, come di un atto di competenza, non delle sole autorità supreme dello Stato cinese, ma bensì delle autorità locali di ciascun porto, d'accordo coi varii consoli. Nello stesso senso, risultava escluso ogni carattere politico dalla concessione, come ogni sua efficacia sulla sovranità territoriale, dal primo degli articoli addizionali di Washington stipulati il 28 luglio 1868 fra gli Stati Uniti e la Cina e dall'articolo 6 del Trattato del 22 maggio 1883 fra gli Stati Uniti e la Corea. E lo stesso carattere risultava riconosciuto alla concessione italiana di Tientsin, dal fatto che l'accordo del 7 giugno 1902 che ne legittimava l'occupazione era stipulato dal ministro italiano conte Gallina col Taotai delle dogane marittime di Tientsin, come le prime concessioni erano state determinate a Shanghai dagli inglesi e dai francesi colle autorità locali. E nell'uno come nell'altro caso, le autorità locali non agivano in virtù di speciali pieni poteri avuti dal loro governo, ma bensì nell'orbita della competenza loro attribuita dal diritto convenzionale vigente tra la Cina e gli Stati di civiltà europea.

Appunto per corrispondere al fine giuridico ed economico, ma non politico, dei privilegi accordati agli stranieri, gli Stati Uniti si erano dimostrati sin da principio contrari alla concessione d'aree particolari agli stranieri d'una sola

nazionalità,[1] e fautori invece di quei *settlements* internazionali, assegnati cioè agli stranieri in genere senza distinzione di nazionalità, che hanno infatti avuto fino agli ultimi tempi il maggiore sviluppo. A tali principii gli Stati Uniti informarono poi la loro condotta, aderendo alla incorporazione nel *settlement* internazionale di Shanghai, del *settlement* che era stato assegnato ai loro cittadini nel distretto di Hongchew. Lo stesso console francese, che insisteva nel 1847[2] per ottenere che una concessione di terreno a Shanghai fosse particolarmente assegnata alla Francia, riconosceva però di tale concessione lo stesso carattere giuridico,[3] nella sua lettera del 12 aprile 1849 al ministro di Francia, scrivendo: « ces concessions sont, d'un autre coté, indispensables pour donner au Consul de chaque nation la possibilité d'exercer une jurisdiction sur ses nationaux ». E nel dispaccio del 16 ottobre 1850,[4] egli, prevedendo l'importanza che tali concessioni avrebbero assunto in avvenire, alludeva esclusivamente a talune prerogative particolari da esercitarsi nella concessione, ed aggiungeva: « Il est vrai que cette affaire n'est effectivement qu'une question de principes, mais ces principes deviendront bien importants, dès que les relations commerciales seront liées entre la France et ce port: à ces questions de principes se rattacheront alors des droits de police et de jurisdiction très favorables à la sécurité de nos négociants et de leurs intérêts ». Nè tale competenza giurisdizionale e di polizia può invocarsi come un'attribuzione di poteri sovrani e territoriali; bensì è privilegio che segue lo straniero, nei paesi di giurisdizione consolare, come un attributo della di lui personalità; e, indipendentemente dalla concessione d'un'area particolare per la sua residenza, lo straniero resta sottoposto, mentre trovasi in quei territorii,

---

[1] CORDIER, *Les origines*, ecc., pag. XXXI-XXXIV e pag. 6-8.
[2] Ved. pag. 151-157.
[3] CORDIER, *loc. cit.*, pag. 7-8.
[4] CORDIER, *loc. cit.*, pag. 15-16.

alle autorità ed alla giurisdizione della patria, come se non ne avesse materialmente abbandonanto il territorio.[1]

Lo stesso carattere dei *settlements* risulta riconosciuto anche dalla prima convenzione che ha provveduto alla loro abolizione in Giappone, cioè dal Trattato anglo-giapponese del 16 luglio (ratificato il 16 agosto) 1894.

L'articolo 18 di quel Trattato stabiliva che i *settlements* stranieri esistenti in Giappone sarebbero stati incorporati nei rispettivi comuni giapponesi e avrebbero formato parte da quel momento del sistema municipale del Giappone; ed aggiungeva: « Le competenti autorità giapponesi vi assumeranno da quel momento tutti gli obblighi municipali, ed i fondi e proprietà comunali pertinenti a questi *settlements* saranno trasmessi nel tempo stesso alle autorità giapponesi ». Lo stesso articolo provvedeva perchè vi fossero rispettati i diritti acquisiti, sia conservando la destinazione e l'esenzione da tasse dei terreni già concessivi per uso pubblico, sia tutelandovi i diritti dei privati. Perciò le concessioni perpetue di terreni ottenute nei *settlements* dovevano esservi confermate, senza che le condizioni originarie delle concessioni stesse potessero modificarsi. Alla competenza antecedente delle autorità municipali straniere era sostituita quella delle equivalenti autorità giapponesi.

Tali stipulazioni dell'Inghilterra e degli altri Stati col Giappone provvedevano bensì alla incorporazione di taluni comuni stranieri in taluni altri giapponesi, assicurando, nell'area dei primi, la tutela dei diritti acquisiti, ma nè esplicitamente nè implicitamente vi si alludeva ad una retroces-

---

[1] « In the same and as ample a manner as if H. Majesty had acquired such Power or jurisdiction by cession or conquest of territory ». *Order in Council* (britannico), *1865 for China and Japan.*

Order in Council 1904 for China and Corea, art. 156: « His Majesty's Ministers in China and Corea respectively, in the exercise of the Powers aforesaid, may, if they think fit, join with the Ministers of any foreign Powers in amity with His Majesty, in making or adopting Regulations for the municipal government of any foreign concession or settlement in China and Corea as the case may be; and, as regards British subjects, such joint Regulations shall be as valid and binding as if they related to British subjects only ».

sione o ad un abbandono e rinuncia di sovranità territoriale da farsi dalla Gran Bretagna o da altri Stati al Giappone. Le funzioni amministrative di quest'ultimo Stato risultavano reintegrate in ogni parte del territorio per effetto dell'abolizione dei privilegi giurisdizionali e delle immunità locali degli stranieri, e pertanto non esisteva più la giustificazione di quell'ostacolo (che l'articolo 18 della Convenzione anglo-giapponese del 1894 provvedeva a far scomparire) alla piena esplicazione dei poteri amministrativi territoriali anche nelle aree particolarmente assegnate alla residenza degli stranieri.

Tale concetto del tutto particolare del *settlement* in generale e delle sue autonomie municipali in ispecie, mentre risulta dall'esame della varie fasi del suo sviluppo, e delle varie manifestazioni della sua attività, corrisponde d'altronde perfettamente ai bisogni ed ai rapporti che ne hanno provocato la formazione ed agli intendimenti dei suoi primitivi Statuti. Per comodo d'argomentazione diplomatica, atta a rimuovere gli ostacoli frapposti all'estensione della sua concessione di Shanghai, la Francia stessa ha riconosciuto ufficialmente anche nel 1898 questo peculiare carattere del *settlement* e della sua organizzazione municipale. Nel 1896 era stata domandata dai Consoli, col mezzo del decano del Corpo diplomatico a Pechino, un'estensione territoriale per entrambe le *concessioni* di Shanghai. Alla estensione assegnata alla concessione francese si opponeva Lord Salisbury, come si è già ricordato, perchè avrebbe compreso nei limiti di quella concessione certe proprietà private appartenenti a sudditi britannici. Ne seguì fra i due governi uno scambio di comunicazioni, nel corso delle quali il gabinetto inglese, prendendo le mosse dal criterio territoriale della concessione prevalente in Francia, invocò, per impedire la estensione proposta, l'accordo anglo-cinese del febbraio 1898 che vietava alla Cina di « cedere, ipotecare od affittare ad un'altra Potenza alcuna frazione di territorio, nel bacino del Yang-tsé ». Allora, per eliminare tale ostacolo, il ministro Delcassé rispose che in tal caso trattavasi della semplice estensione

d'una *concessione municipale*, che non avrebbe potuto assimilarsi in alcun modo ad una cessione di territorio.[1]

Ma i criteri seguìti nel governo di tali aree non sempre hanno corrisposto a quelli che si sono invocati da principio per ottenerne il possesso. E dopo, come prima, della dichiarazione or ora ricordata, il concetto territoriale del *settlement* fu, come si è già accennato,[2] invocato in Cina, sopratutto da parte di francesi, considerando la concessione dell'area come un'abbandono dell'esercizio della sovranità e la creazione del municipio come una peculiare formazione politica. Costituita da Statuti eguali a quelli della Municipalità vicina, la Comunità francese di Shanghai è stata sempre governata in conformità col sottinteso che quella collettività sorgesse in una concessione territoriale fatta non soltanto ai francesi per risiedervi, ma anche e sopratutto allo Stato francese, e che la condizione potesse pertanto considerarsene analoga a quella di una colonia della Francia.

Il conflitto sorto nel corso del 1902 fra il corpo consolare e la municipalità del *settlement* internazionale di Shanghai,[3] è stato provocato appunto dalla pretesa del console francese di considerare la propria concessione territoriale, nei riguardi della competenza e della procedura, come assimilata al territorio francese. La soluzione che l'assemblea dei consoli aveva voluto dare al conflitto, tenderebbe a dimostrare che quella concezione territoriale del *settlement* non sia più tanto singolare com'era stata prima fra i rappresentanti delle Potenze in Cina. E quello stesso concetto ha trovato in Francia non pochi fautori, quantunque finora piuttosto nel campo degli uomini politici e dei diplomatici, che non in quello dei giuristi. Anzi la magistratura vi è arrivata, a proposito della concessione di Shanghai, ad una soluzione che è contraria a quella tesi.[4]

---

[1] Ved. pag. 184, nota 2 e 185 e *Libro giallo francese*, relativo alla Cina, 1898-99, n.° 123, pag. 84 e *Revue de Droit international public*, 1900, pag. 653-654.

[2] Ved. pag. 289, 300, 310.

[3] Ved. pag. 314.

[4] Ved. pag. 247, 248.

Quando una infrazione alla legge penale commessa in territorio straniero rientri nel numero dei casi previsti dall'articolo 7 del Codice di istruzione criminale,[1] i tribunali francesi sono competenti a giudicare gli stranieri in ragione di un fatto commesso da loro al di là della frontiera francese.

Se trattasi pertanto di reato commesso in Francia, la competenza della giustizia francese, a conoscere del fatto principale si estende anche a tutti i fatti di complicità, anche se questi siansi prodotti in territorio straniero e se ne sia imputabile uno straniero. Davanti al Tribunale di Lione e poi davanti alla Corte d'Appello della stessa città s'era presentato appunto un caso [2] nel quale, per ammettere o escludere quella competenza francese, era necessario decidere prima se la concessione francese di Shanghai, e in genere le concessioni territoriali esistenti in Cina, dovessero considerarsi come territorio francese oppure straniero.

Uno straniero di nazionalità svizzera, abitante da molto tempo a Lione, v'era stato sottoposto a procedimento penale come complice di un reato commesso da un francese nei limiti della concessione di Shanghai. Il francese, autore del reato commesso in pregiudizio della Compagnia creata per illuminare a gas al Concessione francese, vi era stato già tradotto davanti alla propria giurisdizione consolare, e i fatti ricordati nell'atto di accusa di complicità portata a Lione contro lo straniero, si legavano intimamente col reato e perciò dovevano considerarsi come compiuti nel luogo delle perpetrazione del reato principale, cioè nel territorio della concessione francese di Shanghai. Il tribunale penale di Lione si dichiarò incompetente, perchè i Trattati franco-cinesi vigenti sottomettono bensì i francesi dimoranti in Cina, alla

---

[1] « Tout étranger qui, hors du territoire de la France, se sera rendu coupable, soit comme auteur, soit comme complice, d'un crime attentoire à la sûreté de l'État, ou de contrefaçon du sceau de l'État, de monnaies nationales ayant cours, de papiers nationaux, de billets de banque autorisés par la loi, pourra être poursuivi et jugé, d'après les dispositions des lois françaises, s'il est arrêté en France ou si le gouvernement obtient son extradition ».

[2] Ved. pag. 248.

legge ed alla giurisdizione penale nazionale, ma « hanno un carattere esclusivamente personale e non attribuiscono alla Francia alcun diritto di sovranità su quei territorii ». La corte d'appello di Lione non modificò questa definizione territoriale del *settlement*, e, riconoscendo pertanto che il luogo dov'era stato commesso il reato principale era territorio straniero, applicò la dottrina già sancita dalla Camera criminale della Corte di cassazione il 19 aprile 1888 [1] e liberò l'imputato.

La dottrina in sè, dato il carattere straniero del territorio dov'era stato commesso il reato, non era controversa ; ma la sua bontà dipendeva dalla esattezza di quell'elemento di giudizio, che era stato la definizione della concessione francese di Shanghai come territorio straniero. Ora il Surville, che commentava tali decisioni,[2] non andava d'accordo con quelli che assimilano al territorio francese, nei rapporti del diritto e della giurisdizione, il territorio straniero dove vigono i privilegi della giurisdizione consolare,[3] e ammetteva

---

[1] Ved. SIREY, 1893, I, 345 e SIREY, 1893, II, 73.

[2] *Revue Critique de Législation et de Jurisprudence*, aprile 1896, pag. 238-242. Ved. pag. 248.

[3] Tali sono il Renault e il Chausse. Il primo (*Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1884 : *Examen Doctrinal ; Droit International*, pag. 717-719) citava in tale senso un giudizio della Sezione d'accusa della Corte di Aix del 7 novembre 1883, che aveva ritenuti competenti i Tribunali francesi a giudicare un francese accusato d'aver fabbricato al Cairo monete egiziane. Il Renault mette a confronto tale decisione con un'altra della Sezione d'accusa della Corte di Douai, che aveva ritenuta l'incompetenza a giudicare in Francia un francese colpevole di aver falsificato in Belgio monete belghe. E trova che il giudizio di competenza pronunciato nel primo caso e quello di incompetenza pronunciato nel secondo non sono in contraddizione. Date infatti le disposizioni degli articoli 132 e 133 del Codice Penale francese, la prima delle quali punisce chi abbia falsificato dovunque monete aventi corso legale in Francia, e la seconda punisce chi abbia falsificato in Francia monete straniere, senza che l'una o l'altra punisca in Francia chi abbia falsifcato fuori del territorio francese monete non aventi corso legale in Francia, la decisione della Corte di Aix è giustificata dalla estraterritorialità, attribuita ai francesi in Levante, per effetto della quale gli atti da loro compiutivi sono assimilati ad atti compiuti o commessi in territorio francese. Il Chausse (*Ibid.*, 1889, pag. 254-257) non crede che tale finzione d'estraterritorialità possa ammettersi in modo così completo, ma ritiene però che, in materia penale, debba esser ammessa in Francia relativamente ai paesi dov'è in vigore il regime così detto delle Capitolazioni, come derivante dall'art. 7, al. 1 della legge del 28 maggio 1836 circa il diritto penale dei francesi negli scali del Levante e della Barberìa, dov'è disposto che essi « saranno puniti colle pene delle leggi francesi ». La qual disposizione del resto non importa una finzione d'estraterritorialità rispetto al territorio

che questa costituisca piuttosto un beneficio del tutto personale dei nazionali francesi e dei protetti dai Consolati di Francia. Ma d'altronde egli distingueva il privilegio da lui pur ritenuto personale della giurisdizione consolare, da quello delle concessioni territoriali o *settlements* esistenti a Shanghai ed in altri porti dell'Estremo Oriente, rispetto ai quali ammetteva l'assimilazione al territorio dello Stato concessionario.

Egli, analizzando i vari privilegi locali dipendenti da queste concessioni, vi annoverava anche quello sancito dall'articolo 32 del Trattato franco-cinese di Tientsin del 1858 relativo all'immunità delle case, e lo ascriveva a torto a tale categoria, perchè non trattasi d'un privilegio particolare dei « territoires concédés », ma comune anche a tutte le abitazioni isolate di stranieri in Cina, e concludeva : « Certes il y a là à notre avis, de la part de la Chine, un abandon contractuel de sa souveraineté ; et il ne nous semble pas exagéré de dire que la fiction d'exterritorialité doit être admise et que dans le quartier français de Shanghai les infractions émanées de nos nationaux doivent être réputées accomplies sur un territoire français, de telle sorte que les jurisdictions françaises doivent pouvoir atteindre les faits de complicité émanés d'un étranger, protégé ou non, fût-ce en pays étranger. Nous croyons même que dans un semblable territoire, à moins de dérogations résultant d'actes diplomatiques, on pourrait appliquer aux étrangers qui s'y trouvent, la règle de l'article 3 de notre Code civil déclarant que : " Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire " ».

Questa considerazione ha ispirato la condotta delle autorità francesi di Shanghai nel conflitto del 1902,[1] ed ha conti-

---

cui si riferisce, ma bensì una immunità personale e giurisdizionale dei francesi che vi risiedono e vi agiscono, immunità dalla quale non è impedito che su loro e sui loro atti talvolta imperi la legge territoriale, quantunque l'applicazione ne sia riservata, nei casi concreti, ai tribunali nazionali delle persone giudicabili. Ved. pag. 248, nota 1.

[1] Ved. pag. 247-248 e 315-318.

nuato ad ispirare i governi che allora ne appoggiavano le pretese; ed era naturale che, in cospetto di argomentazioni dottrinali come quelle del Surville e delle vicende cinesi più recenti, anche la giurisdizione francese testè riferita e contraria al concetto territoriale, dovesse essere modificata.[1]

Intanto il protocollo finale del 1901 fra la Cina e le undici Potenze riconosceva a Pechino la formazione di quartieri stranieri con vero carattere distinto, politico e territoriale. L'articolo 7 infatti disponeva che «il quartiere occupato dalle Legazioni dovesse essere considerato come area riservata particolarmente al loro uso e posto sotto la loro esclusiva autorità, dove i cinesi non abbiano facoltà di risiedere, e che possa essere messo in istato di difesa». La Cina riconosceva anche il diritto di ciascuna Potenza di mantenere permanentemente in quel quartiere una guardia per la difesa della propria Legazione.[2] Si trattava dunque in tal caso d'un'area della capitale dell'Impero riservata, non agli stranieri quale residenza, ma agli Stati stranieri come sede delle rispettive Legazioni; e in quell'area, a ciascuna Potenza spettava l'assegnazione del terreno che doveva competerle in modo esclusivo senza limite di tempo, con esclusione della dimora degli indigeni e colla facoltà di fortificare il quartiere e di mantenervi una guarnigione militare.

Tale concessione pertanto non può essere confusa in alcuna maniera con quella dei *settlements*.[3] Il quartiere delle Legazioni è ripartito nel possesso esclusivo delle varie Potenze; e poichè l'ordine pubblico non vi potrebbe essere tutelato, nè la difesa resa possibile se non colla cooperazione di tutti gli Stati colà rappresentati, questa cooperazione non sarà, come nei *settlements*, il coordi-

---

[1] Cfr. Sentenza del 9 agosto 1912 della Corte mista francese del quartiere francese di Canton che applica la legge penale francese ad abitanti cinesi della concessione in ragione di atti non punibili secondo il diritto cinese. *Journal de droit international privé*, 1913, pag. 360-361.

[2] Ved. pag. 394.

[3] Ved. pag. 395-397.

namento di più autorità consolari, competenti per ragion personale ad agire sugli stranieri, ma bensì il condominio esercitato dalle rappresentanze di più Stati aventi autorità territoriale su tutta l'area di quel quartiere. E se un giorno la scarsa popolazione straniera di Pechino, limitata ora quasi esclusivamente al personale delle Legazioni, agli impiegati delle dogane, ai professori del collegio imperiale e dell'Università ed alle Missioni, dovesse aumentare e si raccogliesse ad abitare nel quartiere delle Legazioni, così che in quello si sviluppasse una comunità internazionale, gli Statuti di quest'ultima sarebbero atti collettivi di legislazione emananti dalle Potenze e sottratti in tutto alla competenza della Cina; e la tutela di quella comunità nei suoi atti amministrativi sarebbe esercitata collettivamente da quei rappresentanti per diritto proprio e senza bisogno di originaria approvazione o delegazione, ovvero di cooperazione o di ulteriori adesioni delle autorità territoriali cinesi. Si tratterebbe di una manifestazione federativa non soltanto municipale, ma anche politica: comunità internazionale di una nuova specie, formatasi in territorio trasmesso dalla Cina senza determinazione di tempo o limiti di autorità, al condominio delle Potenze e da queste direttamente ed in modo assoluto governata.

Quest'ultima forma di «concessione» rappresenta dunque, fra tutte le «concessioni» che si son venute analizzando, il massimo e più intensivo grado d'abbandono dell'esercizio della sovranità territoriale. Nè potrebbe escludersi con sicurezza, se l'indebolimento della Cina non si arrestasse, che anche le altre concessioni territoriali, prima e più a lungo studiate, potessero avviarsi ad una trasformazione secondo il medesimo indirizzo.

Già la concessione ottenuta di tante aree per formarvi *settlements* nazionali a Tientsin, è stata un indizio di questa tendenza. La protezione dei proprii sudditi e dei loro diritti privati può essere conseguita da ciascuno Stato mediante la partecipazione dei suoi sudditi ad un *settlement* internazionale. Il fatto che a Tientsin le Potenze che possedevano già una

concessione di terreno abbiano continuato a conservarla con amministrazione separata e l'abbiano accresciuta, e che varie altre Potenze, prive, fino al 1900, di concessioni, v'abbiano domandato ed ottenuto l'assegnazione d'aree particolari con ordinamenti amministrativi più esclusivamente nazionali, sembra indicare che le une e le altre vogliano far di quelle aree particolarmente riservate il punto d'appoggio di una esclusiva influenza politica e d'un principio d'attività coloniale. E tanto più, che alle Potenze meno forti od ultime venute, l'esplicazione in altro modo di tale attività in territorio cinese è stata impedita. La Russia, la Germania, la Francia, e l'Inghilterra hanno potuto, a tempo adoperandosi, affittare porti ed aree lungo la costa. L'Italia e il Belgio lo hanno tentato invano. Non restava allora a questi e ad altri Stati che trovavansi nelle medesime condizioni, altro mezzo per soddisfare in parte le loro aspirazioni che quello di abbandonare la domanda di affitto d'un porto ancora chiuso, che sarebbe stata concessione politica ed esclusiva, e di domandare invece, in un porto aperto, l'assegnazione di un *settlement* particolare, che è concessione non politica e quanto al popolamento europeo non esclusiva, e come tale poteva ritenersi giustificata fino ad un certo punto dalla clausola della nazione più favorita.

Ma il fine non confessato di tali domande, determinate da aspirazioni di indole politica od incipienti, o prima non potute altrimenti soddisfare, doveva far sì che a questi nuovi *settlements*, per tali motivi domandati ed in tal modo ottenuti, si cercasse di dare un ordinamento piuttosto politico e coloniale che non strettamente municipale. E tali circostanze, rese più efficaci dalla crisi di depressione che la Cina attraversava, costituivano un possibile fattore di trasformazione di tutti i *settlements* e del loro carattere giuridico, trasformazione il cui ultimo risultato sia l'abbandono del concetto delle privilegiate comunità personali ed amministrative costituite da stranieri in territorio cinese, e la prevalenza del concetto territoriale e coloniale, fino ad ora estraneo a quella comunità

internazionale di Shanghai che è stata detta a buon diritto il modello dei *settlements*.

Nella prevalente loro condizione attuale, questi si potrebbero considerare come una specie di quelle entità intermedie fra lo Stato, anche semisovrano, e il semplice ente amministrativo locale, che il Jellinek ha considerati come *Staatsfragmente*.[1] E fra le varie sottospecie da lui distinte di tali territorii, i *settlements* si potrebbero ascrivere alla seconda, dei territorii organizzati, a quelli cioè [2] cui spetta, entro certi limiti, una qualche competenza autonoma circa i mutamenti del proprio ordinamento. Senonchè, anche in tale sottospecie, i *settlements* dovrebbero distinguersi dagli altri territorii dipendenti con organizzazione propria che lo Jellinek ascrive a tale categoria, per effetto del carattere internazionale, comune a tutti nell'origine, a quasi tutti nel popolamento e caratteristica dei più importanti, così nell'origine come nella formazione etnografica, così nelle autorità tutorie, come nelle garanzie.

Le loro caratteristiche particolari dimostrano assai chiaramente quanto sia nel vero lo stesso Jellinek quando deplora che da tutti non si riconosca, non potersi tutte le formazioni concrete del presente costringere entro le categorie dottrinali del passato.[3] E l'instabilità che i caratteri specifici notati nei *settlements* manifestano, non sono se non che un'applicazione particolare di quella legge per cui tutte le forme politiche manifestano continue transizioni nel corso delle loro vicende storiche, così da non potersene disegnare se non che tipi medii ed empirici, destinati ad essere, dalla vicenda dei fatti o dalla progredita conoscenza, modificati e corretti.

In questo senso e con queste riserve, possono dividersi le «concessioni» in varie sottospecie ben distinte le une dalle altre. Il Grünfeld conserva tale nome di «concessioni» a quelle

---

1 JELLINEK, *Die Staatsfragmente*, Heidelberg, Koester, 1896.
2 *Loc. cit.*, pag. 49, 54, 55 e 56.
3 *Loc. cit.*, pag. 8.

che sono state fatte dalla Cina ad un solo Stato o ai sudditi di un solo Stato, e le distingue in complete ed incomplete, dando la prima qualifica alla concessione fatta di un'area cinese ad un altro Stato per l'uso dei sudditi di questo e col diritto attribuito allo Stato concessionario di regolarvi l'amministrazione; e qualificando col secondo nome la concessione fatta dalla Cina di un'area ai cittadini d'un solo altro Stato, abbandonandola anche alla amministrazione da loro organizzatavi.[1] Quando invece più sono le nazionalità dei concessionarii dell'area, siano quelli più Stati, o gli stranieri senza distinzione di sudditanza, il Grünfeld preferisce per la «concessione» la denominazione di «stabilimento», *settlement* Niederlassung, internazionale. Queste aree sono assegnate (eccettuato il quartiere delle Legazioni di Pechino) non direttamente agli Stati, ma ai gruppi varii di stranieri a questi appartenenti e corrispondono ad uno sviluppo internazionale delle concessioni *incomplete* (unvolkommene konzessionen).

Dalle «concessioni» dell'una e dell'altra specie (qualificate con quel nome dal Grünfeld), esse si distinguono perchè non sono amministrate da un altro Stato, nè hanno una amministrazione straniera distinta per uniformità nazionale, ma sono rette da un'amministrazione mista alla quale partecipa sovente anche lo Stato nel territorio del quale il *settlement* è situato.

Il Grünfeld poi mentre le distingue così dalle «concessioni» propriamente dette, le suddistingue tra loro secondo quattro tipi. Il primo, che corrisponde in tutto alla definizione di lui per il carattere convenzionale dell'origine e per il carattere internazionale del regíme e del popolamento, è rappresentato dai *settlements* internazionali di Shanghai, Suciàu, Amoy e Hangtchau. Il secondo tipo è rappresentato da Cefù e da Fuciàu, dove il gruppo è organizzato di fatto a municipio, solo per spontaneo accordo degli abitanti. Il terzo tipo è rappresentato da Yociau, Si-nan-fù, Weihsien, Tchutsun

---

1 GRÜNFELD, *op. cit.*, pag. 127, 136, 138 e 139.

e Wuhù, e dalle altre località aperte spontaneamente dalla Cina, dove anche nelle aree assegnate agli stranieri continua a prevalere il potere amministrativo dello Stato cinese. Sotto il quarto tipo, il Grünfeld riunisce al quartiere delle Legazioni di Pechino, non so quanto a ragione, anche il quartiere organizzato dagli stranieri a Peitaho nel Cili, dove, prima dell'apertura della località per decisione del governo cinese, i missionari avevano acquistato terreni e li avevano dati in sub-concessione a privati stranieri che direttamente non avrebbero potuto acquistarli.[1] Alla distinzione del Grünfeld, corrisponde in gran parte quella che il Galassi fa dei *settlements* internazionali e nazionali, suddistinguendo questi ultimi in nazionali puri e nazionali misti.[2]

Il Grünfeld però ammette[3] che colonie, concessioni e *settlements* hanno la stessa radice, essendo risultati diversi del commercio sviluppato dalle grandi Potenze marittime coll'Estremo Oriente ; e riconosce che i *settlements*, specialmente quelli internazionali, sono una novità che è troppo recente per poter essere ancora completamente sviluppata. Anche in quelli agiscono i due fattori fondamentali designati da Roscher come specifici delle fattorie, cioè *Exterritorialität und Korporation*.[4] Ma a quali risultati possano arrivare nel caso delle singole concessioni questi due fattori, non è dato determinare con certezza. Le varietà che si riscontrano in un dato momento fra «concessione» e «concessione» e le varietà che si riscontrano nella stessa concessione alla distanza di pochi anni, dimostrano che tali entità sono tutte ancora in un periodo genetico.

Dal punto di vista giuridico, queste concessioni rappresentano tutte una cooperazione di poteri pubblici stranieri coi poteri pubblici territoriali, ammessa e sviluppata per

---

[1] GRÜNFELD, *op. cit.*, pag. 173, 178, 182, 187 e 196.

[2] GALASSI, *I « settlements » europei e le concessioni in fitto nella Cina*. Firenze, Ricci, 1910, pag. 51. Ved. anche Recensione sullo stesso nella *Revue de droit international public*, 1912, pag. 148.

[3] Pag, 219-220.

[4] *Loc. cit.* pag. 220-222.

garanzia dei diritti e degli interessi stranieri in territorio cinese. Dal punto di vista economico, rappresentano tutte una forma di attività coloniale. Tanto le «concessioni» nazionali cui dal Grünfeld è conservato questo nome, quanto le concessioni internazionali cui egli dà il nome di «stabilimenti» (*settlements, niederlassungen*), danno a gruppi stranieri in Cina, come davano le fattorie, aree particolari da loro amministrate nelle quali possa svolgersi indisturbata la loro azione d'espansione economica e di sfruttamento, nel territorio cinese.

Dal punto di vista economico, la loro esistenza dunque ha carattere coloniale,[1] ed è un risultato del commercio sviluppato dalle grandi Potenze marittime nell'Estremo Oriente. La loro analogia sta nella loro funzione economica. La loro diversità sta nel loro carattere politico e nel loro ordinamento amministrativo. Ma anche a questo deriva dall'indirizzo dello sviluppo, una analogia che è una conseguenza di quella analogia di fini economici e di funzione economica. E, così nello Stato cinese, come negli Stati e nei gruppi stranieri rappresentati nelle «concessioni», si manifesta la tendenza a mutare la originaria cooperazione in sostituzione parziale o totale dei poteri pubblici.

Chi studia e descrive tali «concessioni» in un determinato momento della loro esistenza, non può prescindere nelle proprie conclusioni dalle riserve che della constatazione di quella caratteristica di tendenze sono conseguenze necessarie.

Che se questa legge di moto e di mutamento, manifesta sempre la sua efficacia nella vicenda dei singoli gruppi umani dotati d'una propria vita collettiva, tanto più operosa deve riuscire l'azione della stessa legge nelle collettività costituite da elementi e governate da fattori internazionali. La condizione giuridica di tali collettività è la risultante meccanica di due forze contrarie e separatamente mutabili;

---

[1] GRÜNFELD, pag. 171, 172 e 219, 220.

sicchè è impossibile per loro la stabilità degli ordinamenti e dei caratteri che di quella combinazione di forze sono il risultato. Sono forme contingenti delle quali è possibile soltanto definire il carattere generico, descrivere il modo di essere in un determinato momento ed indicare l'òrbita, seguendo la quale, nell'una o nell'altra direzione, o ritorneranno a confondersi del tutto collo Stato nel cui territorio si sono costituite, o se ne separeranno del tutto, sia per vivere di propria autonomia politica, sia per trasformarsi in dipendenze di un altro o di più altri Stati.

La esistenza delle « concessioni », è governata da una legge il cui impero è molto più vasto, perchè ne son regolate egualmente tutte le modificazioni e le limitazioni della sovranità di uno Stato, sia in quanto si riferisca alle esistenza dello Stato stesso, sia in quanto riguardi il governo o l'amministrazione di una parte del suo territorio. Tutte queste varie limitazioni della normale autorità d'uno Stato a profitto di uno o di più altri Stati direttamente, o a profitto di nuove entità locali create nel suo territorio per opera di uno o più altri Stati, o per spontanea aggregazione ed organizzazione di gruppi di popolamento straniero, sono i risultati di transazioni giuridiche che contraddistinguono rispettivamente uno stadio necessariamente transitorio d'un procedimento storico.

D'un lato, da quello dello Stato subordinato ad un altro in tutta la sua esistenza, o nella esplicazione, in una sola parte del suo territorio, della sua attività indipendente, si ha la modificazione del normale elemento conservativo e difensivo di ogni personalità di Stato, che, in questo caso, non riesce a conseguire completamente i proprii fini di difesa e di conservazione. Dall'altro lato, da quello dello Stato che, direttamente o indirettamente, subordina alla propria la personalità e la volontà di un altro Stato, si manifesta, la tendenza ad assoggettare completamente lo Stato inferiore od a sottrargli del tutto il dominio di quella parte del suo territorio sulla quale ha cominciato a farsi valere la sua auto-

rità, tendenza cui manca immediatamente la forza che sarebbe necessaria perchè si potesse esplicare d'un tratto completamente eliminando del tutto, da parte dell'altro Stato, gli elementi della resitenza.

Non appena una di queste specie di subordinazione è costituita, per effetto delle clausole, formalmente definitive di una Convenzione, le due forze contrarie, della cui lotta tale Convenzione rappresenta il risultato di transazione, continuano il loro contrasto; e di questo si manifestano i risultati, prima nei modi di applicazione del Trattato costitutivo di quella specie di essere e di coesistere delle due Potestà e nella sua interpretazione; e successivamente nel lento modificarsi della stessa entità giuridica e del rapporto che quel Trattato ha costituito. Per effetto della continuazione, della costante efficacia e della varia vicenda di quel contrasto, la semisovranità si va progressivamente modificando fino al completo assorbimento dello Stato inferiore nello Stato superiore; oppure si va gradatamente attenuando fino al conseguimento della completa indipendenza di quello da questo.

Per effetto dello stesso contrasto, le concessioni territoriali d'ogni specie si vanno senza interruzione modificando dopo la loro costituzione, o nel senso della graduale e definitivamente completa reintegrazione dei diritti territoriali dello Stato concedente, o nel senso della sostituzione graduale e definitivamente completa ai diritti territoriali dello Stato concedente, di quelli dello Stato o dell'ente concessionario.

La storia di Tunisi, dal 1881 al 1915, dimostra i progressi e quella di Madagascar, dal 1885 al 1896, il compimento della trasformazione della semisovranità nel senso del completo assoggettamento dello Stato subordinato allo Stato superiore. La storia della Bulgaria, dal 1878 al 1908, è un esempio della trasformazione inversa della semisovranità, nel senso della completa emancipazione dello Stato subordinato dallo Stato superiore.

La storia di tutte le trasmissioni del possesso temporaneo di territorii dell'Estremo Oriente, da quella di Macao agli affitti più recenti di porti cinesi, mette in evidenza i varii stadii successivi del passaggio, da una concessione onerosa di possesso temporaneo o revocabile, ad una vera cessione di territorio.

I varii tipi di concessioni municipali successivamente creati nello Stato cinese e i mutamenti successivi effettuatisi nelle Concessioni del medesimo tipo, rappresentano in modo analogo le varie fasi di trasformazione di tali concessioni, nel senso della progressiva rinuncia e rispettivamente della progressiva confisca dei diritti dello Stato concedente a profitto dello Stato, o degli Stati, o degli enti concessionarii. La fine delle stesse concessioni municipali ch'erano state costituite al Giappone, ha rappresentato, in condizioni diverse di forza degli Stati in contatto fra loro, il compiersi in senso contrario del ciclo delle modificazioni degli stessi patti e degli stessi rapporti, ed è stata l'ultimo risultato della trasformazione in senso contrario delle medesime collettività municipali, fino alla completa confisca dei privilegi e delle autonomie degli enti concessionarii, a profitto della reintegrazione completa dei diritti normali dello Stato concedente.[1]

Poichè le due forze, centrifuga e centripeta, operanti nella compagine di uno Stato, forze del cui contrasto in un dato momento tutte quelle varie formazioni sono altrettante diverse risultanti, non desistono dal contrasto dopo che un determinato risultamento di transazione sia stato mediante una Convenzione conseguito; e poichè muta col tempo l'equilibrio di potenzialità rispettiva delle due forze

---

[1] In questo senso può giudicarsi non inesatto quanto scrive il Grünfeld nella prefazione (pag. v) del suo volume: *Hafenkolonien und Kolonieähnliche Verhältnisse*: « In der Sprache des Alltags nennt man die Niederlassungen und Konzessionen, ja sogar die Kolonien Ostasiens meist unterschiedslos « Settlements » und thatsächlich belerhte mich ein näheres Studium dieser Siedelungen, dass sie alle gewisse gemeinsame Züge aufweisen. Das hat mich veranlasst, auch in der vorliegenden Arbeit alle Siedelungen gemeinsam zu behandeln, allerdings unter Hervorhebung der drei Typen: Kolonien, Konzessionen und Niederlassungen die dieselbe Erscheinung in verschiedener Form verkörpern.

che si combattono; ne derivano di necessità continui mutamenti in quei rapporti e in quegli istituti che sono stati in un momento antecedente la risultante della loro transazione. Nessuna di quelle forze è restata, dopo qualche anno di esistenza, quale doveva essere secondo i patti che la costituivano e quale era effettivamente al momento della sua costituzione. Nessuna corrisponde più, dopo qualche anno di esistenza, alle clausole della Convenzione che la aveva creata, e tanto meno può corrispondere alle formole rigide di una definizione che la assegni ad una determinata categoria e voglia fissare in modo assoluto i caratteri specifici e le norme definitive della sua esistenza.

La legge che, rispetto allo sviluppo delle specie di esseri viventi, ha potuto finora esser enunciata soltanto nel campo delle ipotesi, si manifesta qui operante e dominante in quello della realtà. Si tratta di processi storici che, determinati da forze intime, costanti quanto alla persistenza e mutevoli quanto al grado della energia, continuano, anche dopo le Convenzioni che formalmente pretendono dare un risultato assoluto e definitivo del contrasto che in quelli si manifesta. Perciò questi risultati devono dimostrarsi necessariamente mutabili; ed essere a vicenda sospinti nell'uno o nell'altro senso, sulla medesima trama, verso l'estremo dell'assoggettamento, o verso l'estremo dell'autonomia.

La definizione di tali formazioni storiche, ispirata dalle loro norme originariamente costitutive o dall'indagine del loro modo di essere nel periodo iniziale o in un determinato momento successivo della loro esistenza, non può dunque bastare per darne una conoscenza esatta e completa. Tali formazioni sono entità anormali vive e mutevoli che tendono a completare, nella vicenda della vita sociale, lo sviluppo del quale sono l'inizio o rappresentano uno stadio transitorio. Una definizione che a quell'inizio o ad uno di quelli stadii successivi si ispiri corrisponde, nella rigida precisione delle sue formule, ad un concetto statico; mentre la esistenza delle formazioni cui tale definizione si riferisce è

essenzialmente e soprattutto un fatto dinamico. Dalla loro dinamica deriva appunto, al vago concetto fondamentale di quelle creazioni del diritto pubblico, l'elemento complementare necessario della loro potenzialità di mutamento e della esistenza e del valore dei fattori diversi che, col loro contrasto, possono determinarlo.

Di tali specifici elementi tenendo conto, si corrisponde non solo alle necessità particolari del têma considerato in questo studio, ma anche alle necessità generali dello studio del diritto internazionale. La mancanza di uno Stato mondiale, al quale i singoli Stati appartengano come i cittadini appartengono allo Stato rispettivo, determina la esclusiva derivazione del diritto internazionale positivo dagli usi e dalle convenzioni, la applicazione e la interpretazione delle quali non possono dipendere da regole altrettanto certe ed obbligatorie e dai responsi di autorità così esclusivamente competenti come l'applicazione e la interpretazione delle convenzioni fra privati applicate nei singoli Stati, secondo le norme di una legge vigente, da una magistratura di competenza certa ed esclusiva.

Il fatto ripetuto e ripetutamente subìto, crea il diritto nei rapporti internazionali, in proporzioni ora ignorate dai diritti particolari dei singoli Stati. Perciò nello studio del diritto internazionale, l'elemento storico e sociologico ha così grande importanza. Perciò trascurando quell'elemento complementare, vi si può arrivare, nello studio di tanti argomenti, a risultati solo esteriormente perfetti e simmetrici, ma intimamente arbitrarii o subbiettivi, o comunque lontani dalla realtà. Solo tenendo conto di quel perpetuo divenire e dei suoi fattori, che tanto più sono indipendenti da ogni volontà superiore nei rapporti fra gli Stati, è dato assurgere nel diritto internazionale, soprattutto in quanto si riferisca allo studio della subordinazione e delle modificazioni della sovranità, a concezioni che non siano troppo lontane dalla realtà, ma che nella realtà possano trovare la riprova e la conferma.

APPENDICI.

APPENDICE I.

AGREEMENT RESPECTING A GENERAL FOREIGN SETTLEMENT AT JENCHUAN (CHEMULPO) (1884).

DRAWN UP AT SEOUL IN CHINESE, 3RD OCTOBER 1884.

(*English Translation*).

1. The situation and limits of the General Foreign Settlement at Chemulpo, with the position of the streets and roads and the boundaries of the lots, are shown in the annexed plan, on which the General Foreign Settlement in coloured red.

The Corean Government will take steps to cause all Corean houses now standing within these limits to be removed within two months from the date of this Agreement, and will prevent others from being erected within said limits.

2. The Settlement consists of four classes of lots :

A) Those lots situated on the South side of the Chinese Settlement to be prepared and filled in by the Corean Government. All buildings erected on these lots must be solidly constructed, of brick, stone, or iron, with tiled or iron roofs.

No wooden buildings or thatched houses will be allowed on these lots.

B) These lots are the lots north of the Chinese Settlement. All buildings erected thereon must be tiled, and the walls constructed of brick, stone, or thick plaster.

C) Lots east of the Japanese Settlement.

D) Or Still Lots.

B, C and D) Lots must be prepared by the purchaser at his own expense.

3. The sea wall and jetty shall be constructed and kept in repair, and the streets and roads of the Settlement laid out and constructed, at the expense of the Corean Government.

The Corean Government will also mark out the boundaries of the lots, by erecting stones or otherwise, before they are put up for sale.

4. The roads and drains shall be kept in repair and the streets lighted and cleaned, a police force provided, and other municipal expenditure met by the Municipal Council from their own funds.

If these prove insufficient, the Municipal Council may impose on additional assessment on all lots and houses in the foreign Settlement in proportion to their value.

5. All sales of land within the Foreign Settlement shall be made at the instance of the competent Authorities, who will give not less than one week's notice of such sales.

The upset price of *A* lots will be ninety-six dollars per one hundred square metres, and of *B* and *C* lots six dollars per one hundred square metres, and of *D* lots three dollars per hundred square metres.

The yearly rental of *A* lots will be twenty dollars per one hundred square metres, of *B* and *C* lots six dollars and of *D* lots two dollars per one hundred square metres; of which rental thirty cents per one hundred square metres will be retained by the Corean Authorities, and the remainder, together with any balance left over from the proceeds of land sales, shall belong to the municipal fund.

None but subjects or citizens of Treaty Powers, whose Authorities have signified their acceptance of this Agreement, shall be allowed to purchase or hold in the Foreign Settlement or be granted title deeds within the said limits.

The Corean Government may, however, hold in their own name lots for the erection of Corean public offices or for the official residences of Corean fonctionaries; these lots shall be subject to Municipal Regulations in the same manner as others, and shall contribute to the municipal expenditure in the same proportion as other lots of their class.

Title deeds will be issued and registered by the Corean Government and transmitted to the purchasers through their Authorities, and duplicates will be kept by the Corean Authorities.

Transfer must be executed before the Authorities of the transferrer and produced by the transferee to his Authorities, who will inform the Corean Authorities of the transaction.

All purchasers and transferees shall sign the declaration appended to the title deed hereto annexed.

6. The Municipal Council shall consist of a Corean local official of suitable rank, the Consuls of the Treaty Powers whose subjects or citizens hold land in the Settlement, and their registered landholders, who shall be elected by the other registered landholders in such manner as the Foreign Authorities aforesaid may hereafter determine.

The Municipal Council shall have power to regulate their own proceedings and the duties of their officers and servants, and shall have power to make bye-laws for the following purposes:

Regulation of public-houses; issuing of public-house licenses, and imposing and collecting fees for the same.

Suppression of gambling-houses, opium-houses, and houses of ill-fame.

Regulation of traffic.

Regulating and licensing boats, porters, and vehicles plying for hire within the Foreign Settlement.

Prevention of nuisances, the erection of unsafe or inflammable buildings, and the following of offensive trades or those injurious to the public health within the foreign Settlement.

Preventing obstruction to the public thoroughfares.

Preserving public health and decency.

Any bye-law made by the Municipal Council may state a maximum penalty not to exceed twenty-five dollars for the breach thereof. All such penalties shall be enforced by the Authorities of the offender, and all fines shall be paid over to the municipal fund.

7. Lots outside of those described as « *A* » lots on the general plan of the Settlement, and which are now covered by water at high tide, as well as those which may be formed by the grading of Station Island, shall be known as « Water Lots ». The upset price of these lots shall be the same as *C* lots ; such lots shall be filled and graded at the expense of the purchasers and according to a plan which may be hereafter agreed upon.

8. Title deeds shall be granted to purchasers of lots in the form annexed to this Agreement.

9. This Agreement may be revised and amended by the Corean Authorities and the competent Foreign Authorities by common consent, and in such manner as experience shall prove to be necessary.

Form of Title Deed.

On consideration of the sum of .... dollars, the receipt of which is hereby acknowledged, the undersigned, acting on behalf of the Corean Government, hereby grant in perpetuity to ...., his heirs and assingns, the lot of land situated .... and described in the official plan of the Foreign Settlement as lot N° .... and containing ...... square metres, on the following conditions :

Firstly. That the said ...., his heirs and assigns, shall pay in advance, on the .... day of .... in each year, to the Corean local

Authorities of Chemulpo, the sum of .... dollars as rent.

Secondly. That the said, ... his heirs and assigns, shall pay to the Chemulpo Municipal Council such further sum as it may be found necessary to collect as a tax for municipal purposes.

Thirdly. That every transfer of the said lot shall be made to no other person than a subject or citizen of a Treaty Power, and shall be executed before the competent Authorities of the transferrer and produced by the transferee to his competent Authorities.

Fourthly. That within the space of eighteen months, the said .... erects buildings on this lot, or makes improvements thereon to the value of not less than :

A Lot, dollars, one thousand ;

B Lot, dollars five hundred ;

C Lot, dollars two hundred and fifty;

and that all buildings erected on this lot shall conform to the description given in Section 2 of this Agreement for the General Foreign Settlement at Chemulpo.

Fifthly. In case the holder of this title deed absents himself from Corea without making provision for the fulfilment of its conditions, the Corean Authorities may reenter into possession of this lot at any time after the rent, tax, or assessment due thereon shall have remained unpaid for more than one year. On such cases the Corean Government will advertise and sell the property by public auction and, after reimbursing themselves and the Municipal Council for arrears of rent and taxes and costs of such sales, shall pay the balance over to the Authorities of the country to which the defaulter belongs.

Sixthly (This clause to be inserted in the case of frontage or Water Lots only). The Corean Government reserve to themselves the right of filling in the ground in front of

this lot for the purpose of extending the Foreign Settlement.

Done in duplicate, one copy being given to the purchaser and the other being retained by the Corean local Authorities, this .... day of ....

(Signature of Corean Official).

On consideration of the grant of the above piece of ground, I the said .... hereby agree to fulfil the conditions attached to this title deed, and I further acknowledge myself bound to observe the Municipal Regulations of the General Foreign Settlement of Chemulpo under a penalty of twenty-five dollars for every breach thereof.

(Signature of Purchaser).

I ...., transferee of the said lot of ground, hereby agree to fulfil the conditions of this title deed, and I further acknowledge myself bound to observe the Municipal Regulations of the General Foreign Settlement of Chemulpo under a penalty not to exceed twenty-five dollars for every breach thereof.

(Signature of Transferee).

Done at ......this .... day of .... (L. S.) (Signature of Kim Hong-Jip, Vice President, Corean Foreign Office). (L. S.) Signed Lucius H. Foote, U. S. Minister. (L. S.) Signed Harry S. Parkes, British Minister. (L. S.) (Signature of Takezoye Shihichiro, Iapanese Minister Resident). (L. S.) Signature of Yüan Shih-k'ai, Chinese Resident.

APPENDICE II.

CONCESSIONE ITALIANA IN TIENTSIN.

ACCORDO CON LA CINA PER IL SETTLEMENT DI TIENTSIN.

S. E. il Conte Gallina, Inviato straordinario e Ministro plenipotenziario di S. M. il Re d'Italia in Cina, e S. E. Tang-shao-i, Taotai delle Dogane marittime di Tientsin, ecc. ecc., hanno convenuto quanto segue :

ART. 1. — Per favorire lo sviluppo del commercio italiano nel Nord della Cina e specialmente nella provincia del Cili, il Governo cinese consente a cedere in perpetuità al Governo italiano, come Concessione, un'estensione di terreno sulle rive del fiume Peiho, nella quale il Governo italiano eserciterà piena giurisdizione, nello stesso modo stabilito per le Concessioni ottenute da altre nazioni.

ART. 2. — La linea di confine della Concessione italiana è la seguente : Comincia dal punto *A*, segnato nel piano accluso, sulla ferrovia e, seguendo il limite di confine della concessione russa, finisce sul fiume Peiho al punto marcato *B*, di qui, volgendo verso Nord, segue la riva del fiume fino ad incontrare il limite in pietra al punto marcato *C*. Da questo punto, volgendo verso Est, segue la linea rossa marcata sul piano e giunge di nuovo alla ferrovia al punto *D*. Di qui, seguendo la linea ferroviaria, torna al punto di partenza *A*. La linea *DA* è però considerata provvisoria a causa di proprietà reclamate dalla ferrovia al Nord della linea. Negoziati speciali avranno luogo tra la Legazione italiana e l'Amministrazione della ferrovia, ed il confine *DA* sarà fissato a norma di questo speciale accordo definitivo.

Per evitare ogni possibile malinteso e confusione, sono state già poste, dalle Autorità italiane, pietre di limite che definiscono esattamente la linea di confine da tutti i lati.

ART. 3. — Tutto il terreno governativo nella detta Concessione sarà dato dal Governo cinese *gratis* al Governo italiano, che ne diverrà regolare proprietario senza alcun pagamento.

ART. 4. — Il deposito del sale è proprietà di una Compagnia privata con monopolio governativo: il Governo italiano, avendo preso pieno ed esclusivo possesso di quel terreno, si obbliga di trovare, d'accordo coi mercanti del sale, un terreno sulle rive del Peiho, conveniente a quella industria, e si obbliga pure di pagarne il prezzo ed i lavori necessarii di adattamento a banchina del sale.

ART. 5. — I Cinesi proprietari, che hanno titoli regolari, saranno lasciati in possesso delle loro proprietà. L'Italia però si riserva il diritto, a qualunque epoca, di dichiarare di propria iniziativa se vi sia utilità pubblica ed igienica, o se lo richieda l'affluenza dei commercianti italiani e lo sviluppo della Concessione, e potrà allora, volta per volta, equamente, acquistare tutte le proprietà della Concessione. Per il prezzo delle case o del terreno si porrà direttamente a trattare coi proprietari.

L'area di terreno in questione è densamente popolata. Il prezzo dei terreni e delle case dovrà essere uguale al prezzo corrisposto nella Concessione giapponese, meno il 10 %, secondo la classificazione che sarà fatta dalla Municipalità del *Settlement*. Il terreno che non occorre al Governo italiano, sarà lasciato proprietà del popolo, che potrà liberamente acquistarlo o venderlo. Solo non potrà venderlo a stranieri; nè potrà fittarlo od ipotecarlo senza il previo permesso della Municipalità italiana. Al tempo della compera delle proprietà, versato che sia il prezzo, si permetterà però ai proprietari di continuare, temporaneamente, a risiedere ancora, per sei mesi dopo la data del pagamento. Sarà però anche ammesso un accordo diverso fra le due parti.

Art. 6. — Se nella Concessione si trovano proprietà senza padrone, o il cui padrone sia sconosciuto, l'Italia pubblicherà un proclama perchè il proprietario venga avvertito e presenti i suoi titoli. Se 12 mesi dopo la pubblicazione del detto proclama, nessuno si presenta, la Municipalità italiana può confiscare detto terreno.

Art. 7. — Non è permesso di riparare le case che ora si trovano distrutte nella Concessione. Ma se il proprietario ha titoli regolari da presentare, l'Italia potrà, a norma dell'art. 6, acquistarle.

Art. 8. — I Cinesi potranno acquistare terreno nel *Settlement* e risiedervi. Ma occorre che si conformino ai regolamenti che l'Italia stabilirà appositamente in futuro.

Art. 9. — Per le tombe che si trovano nella Concessione, se il proprietario le rimuove lui stesso, allora l'Italia gli pagherà per ogni feretro la somma di quattro *taels*, senza pagare il prezzo del terreno. Se si tratta poi di cimitero pubblico, per il trasporto e la cessione le Autorità locali e il delegato italiano si porranno d'accordo. Le spese per la compera del terreno e il trasporto delle sepolture, saranno a carico dell'Italia.

Art. 10. — Se altre Potenze, trattando questioni di Concessione col Governo cinese, ne ottengono speciali vantaggi, l'Italia, fondandosi sul diritto della nazione più favorita, godrà anch'essa d'identici privilegi.

Art. 11. — Dopo che la Convenzione sarà firmata, il Ministro per il commercio del Nord pubblicherà subito un proclama per annunziare che detta località è stata già data al Governo italiano come Concessione.

Art. 12. — Il Governo italiano corrisponderà al Governo cinese il fitto annuo di un *tiao* di *sapeche* da consegnarsi alle Autorità locali per ogni *mu* di terreno dell'area della attuale Concessione, come è stato disposto egualmente negli accordi di Concessione conclusi con le altre Potenze.

Art. 13. — La Municipalità italiana della Concessione non si opporrà a che Compagnie telegrafiche e telefoniche

dello Stato piantino dei pali nella Concessione per necessità di comunicazione.

Art. 14. — La Cina preparerà cinque copie di questo accordo, che saranno accompagnate dal testo italiano e dalla pianta della Concessione e munite della firma e del suggello ufficiale di S. E. il conte Giovanni Gallina, Inviato straordinario e Ministro plenipotenziario di S. M. il Re d'Italia in Cina e di Tangshaoi, Delegato di S. E. il Governatore Generale del Cili, Taotai delle Dogane marittime di Tientsin, ecc. Di queste cinque copie, una sarà depositata nel Ministero degli Affari Esteri in Cina, una nell'Ufficio del Governatore Generale del Cili, una nella R. Legazione d'Italia a Pechino, una nell'Ufficio del Taotai delle Dogane marittime di Tientsin ed una nel Regio Consolato a Tientsin.

Pechino, 7 giugno 1902.

Firmato: G. Gallina. — *Firmato:* Tang.

REGOLAMENTI DELLA CONCESSIONE ITALIANA IN TIENTSIN (4 luglio 1913).

Regolamento fondamentale.

Art. 1. — La Concessione italiana di Tientsin dev'essere retta da un'Amministrazione municipale elettiva sotto la direzione effettiva del regio Console o di chi ne fa le veci e sotto l'alto controllo della Legazione di Sua Maestà in Cina.

Elettori sono gli italiani dimoranti in Tientsin, posseggano o no nella Concessione, e i sudditi di altre Potenze estere che siano proprietari nella Concessione.

Un regolamento speciale fisserà le norme per l'elezione e il funzionamento dell'Amministrazione municipale.

Art. 2. — I sudditi italiani hanno diritto di comperare o affittare terreni nella Concessione.

I sudditi di altre Potenze estere in Cina potranno godere dello stesso diritto, solo dopo consegna di una dichiarazione scritta, approvata e vidimata dai rispettivi Consoli, di obbedire a tutti i regolamenti che per la Concessione abbiano emesso o siano per emettere in futuro, tanto l'Amministrazione municipale di essa quanto il regio Consolato in Tientsin o le superiori Autorità.

Ove siffatta obbedienza venisse, da parte dei detti sudditi esteri, a mancare, il regio Consolato avrà pieno ed assoluto diritto di espellerli e di far porre all'asta, entro sei mesi dall'espulsione, tutti gli immobili di loro proprietà nella Concessione. Anche di siffatta condizione sarà fatta espressa menzione nella dichiarazione di cui sopra.

I sudditi cinesi potranno acquistare proprietà, solo se espressamente autorizzati dal regio Consolato. L'eventuale autorizzazione non sarà rilasciata che dietro consegna di una dichiarazione analoga a quella richiesta dai sudditi di Potenze estere.

Le norme tutte, di cui sopra, avranno pieno valore anche di fronte a chi avesse a divenire proprietario in seguito ad una presa ipoteca.

Art. 3. — Quando l'Amministrazione della Concessione sia autorizzata a vendere dei terreni, li porrà di regola all'asta per rilasciarli al miglior offerente.

Tuttavia, onde sempre più garantire il carattere nazionale della Concessione, il regio Governo è disposto a cedere, quando gli sembri opportuno, dei terreni ad italiani, anche a trattativa privata e non all'asta, o a un'asta riservata solo a italiani, ma alla condizione che gl'italiani acquirenti si obblighino a rispettare le seguenti condizioni:

a) in caso l'acquirente voglia disfarsi del terreno cedutogli, o di parte di esso, dovrà farne la prima offerta all'Amministrazione della Concessione, la quale potrà, se voglia, farne il riacquisto, mediante pagamento del primitivo prezzo

cui vendè — o del prezzo proporzionale, se si tratti di una parte — aumentati dell' interesse composto del 5 % per anno;

b) l'acquirente potrà, se vuole, ipotecare il terreno acquistato; ma nell'atto di ipoteca dovrà essere specificato che nel caso l'ipotecario abbia in futuro ragione di far agire l'ipoteca, dovrà, per quanto riguarda il terreno, sottostare a che l'Amministrazione della Concessione lo riacquisti, se così le piaccia, pel prezzo cui essa l'aveva ceduto all'ipotecante, aumentato dell'interesse composto del 5 % all'anno.

Solo in caso l'Amministrazione della Concessione rifiuti di esercitare tale suo diritto, l'ipoteca avrà il suo libero corso.

Se invece l'Amministrazione della Concessione ritenga conveniente riacquistare il terreno ipotecato, e se su questo siano sorti fabbricati, essa si obbliga a cederlo all'aggiudicatario dei fabbricati a un prezzo non superiore al valore di stima del giorno, che sarà eseguita dalla stessa Commissione che procederà alla stima dei terreni della Concessione pel pagamento della tassa fondiaria. Tale valore di stima sarà reso di pubblica ragione prima della messa all'incanto dei fabbricati.

ART. 4. — Le eventuali vendite di terreni da parte dell'Amministrazione della Concessione, saranno decise esclusivamente dal regio Consolato che provocherà la previa approvazione della Legazione.

ART. 5. — Tutti gli atti di compra-vendita e affitto relativi a proprietà immobiliari nella Concessione, dovranno essere rogati presso il regio Consolato in Tientsin o ivi essere registrati entro un mese.

Trascorso detto periodo, sarà inflitta una multa non superiore a cento dollari.

Gli atti concernenti ipoteche su dette proprietà dovranno pure esser eseguiti presso il regio Consolato in Tientsin, nel modo richiesto dalla legge.

In caso contrario, a tali atti non sarà riconosciuto alcun diritto di precedenza su altri diritti che fossero vantati sulle proprietà in parola.

Art. 6. — Un piano catastale sarà depositato nel regio Consolato, ove potrà essere consultato dagli interessati.

I proprietari potranno chiederne degli estratti, dietro pagamento di un *tael* per *mu* (600 mq.).

Ad ogni registrazione o trasferimento, il Consolato richiederà uno di tali estratti.

Esisterà al Consolato un registro dei trasferimenti, su cui saranno inscritte tutte le variazioni nello stato di proprietà.

Pechino, 4 luglio 1913.

Il Regio Ministro
C. Sforza.

ARTICOLI ADDIZIONALI TRANSITORI.

Art. 1. — Finchè il regio Governo non ritenga opportuno costituire un'Amministrazione municipale, la Concessione sarà amministrata dal Consolato o pel tramite di un regio Amministratore.

La Legazione d'Italia in Cina avrà il controllo di tale Amministrazione.

Art. 2. — Le vendite di favore a italiani, delle quali all'art. 3 del regolamento fondamentale, non avranno luogo che nella misura e tempo consentiti dal bilancio della Concessione, la cui Amministrazione provvederà a che almeno un lotto di terreno rimanga sempre disponibile per la cessione, alle condizioni di cui sopra, a italiani nuovi arrivati.

Fra eventuali varie richieste per vendite di favore, sarà favorito il connazionale che intenda impiantare un'industria o un commercio, o che meno possieda nella Concessione.

Pechino, 4 luglio 1913.

Il Regio Ministro
C. Sforza.

Regolamento di polizia e igiene.

ART. 1. — Le case da gioco, i giochi d'azzardo, le case di tolleranza e in genere tutte le manifestazioni immorali o scandalose sono proibite.

ART. 2. — La mendicità è proibita.

ART. 3. — È proibito fumare oppio in qualsiasi luogo.

ART. 4. — Nessun pubblico esercizio potrà essere aperto senza autorizzazione dell'autorità di polizia.

ART. 5. — I venditori ambulanti dovranno essere muniti di licenza.

ART. 6. — Tutti i ruotabili dovranno essere parimenti muniti di licenza, fissata bene in vista, e durante la notte portare un fanale acceso.

ART. 7. — I pubblici esercizi dovranno essere chiusi alle 23, salvo ad ottenere volta per volta speciali permessi.

ART. 8. — I conduttori dei veicoli ed i cavalieri dovranno mantenere un'andatura regolare, e quando colla loro imprudenza diano occasione ad accidenti anche non gravi, e qualora non tengano la sinistra sulla strada, saranno passibili di pena pecuniaria.

ART. 9. — I quadrupedi e i ruotabili dovranno stazionare nei luoghi indicati.

ART. 10. — A nessun ruotabile o cavaliere è permesso percorrere il marciapiede.

ART. 11. — È proibito occupare il terreno con mercanzie o depositi di qualsiasi genere, senza preventiva autorizzazione.

ART. 12. — Chi ottiene il permesso di fare depositi di mercanzie e altri materiali o di eseguire riparazioni in vicinanza delle strade o lungo le medesime, dovrà porre lanterne accese durante la notte ovunque ciò appaia opportuno per evitare accidenti.

ART. 13. — Tutte le costruzioni anche provvisorie atte ad impedire la libera circolazione sono proibite.

Art. 14. — È proibito danneggiare le opere pubbliche e di pubblica utilità.

Art. 15. — Sono vietati depositi di polvere, salnitro, petrolio e di altre materie infiammabili atte a compromettere l'incolumità pubblica, nonchè l'accensione di fuochi artificiali o comuni nell'abitato, lo sparo di petardi, ecc., senza averne ottenuta autorizzazione.

Art. 16. — È proibito gettare immondizie e acque sporche fuori dei luoghi assegnati.

È proibito sciorinare biancheria od altro dalle finestre o balconi prospicienti le strade principali.

Art. 17. — I rivenduglioli non potranno esporre la loro mercanzia al pubblico, su posti fissi, senza averne ottenuto il permesso.

Art. 18. — I negozianti sono tenuti di esporre delle insegne in italiano e cinese. Sarà loro permesso di tenerne in qualsiasi altra lingua straniera, ma alla condizione che anche una in italiano sia esposta.

Art. 19. — Sono vietati il commercio e la detenzione di mercanzie esalanti cattivi odori atti a compromettere la sanità pubblica.

Art. 20. — Tutti i cani dovranno portare un collare col nome del padrone e una medaglia numerata rilasciata dal capo della polizia. Ogni proprietario di cani pagherà una tassa di dollari 3 ogni anno e per cane.

Art. 21. — I cani circolanti in Concessione devono inoltre essere muniti di museruola, o tenuti a mano con una cordicella.

Art. 22. — I cani sprovvisti di collare e di museruola saranno uccisi ; gli altri saranno presi ed uccisi dopo 24 ore, qualora non siano stati reclamati dai proprietari.

Le contravvenzioni agli articoli 20, 21, 22 sono punite per la prima volta con la multa di dollari 5 ; le successive con dollari 10.

Art. 23. — Tutti i galleggianti, che accostano alla banchina della Concessione, dovranno pagare un diritto di attraccaggio proporzionato al loro tonnellaggio.

ART. 24. — Può essere concessa la licenza per apertura di teatri cinesi, purchè i proprietari si impegnino di garantire la morale e l'incolumità pubblica.

Alle ore 23.30 le rappresentazioni devono cessare ed i teatri si devono chiudere.

ART. 25. — Chiunque per qualsiasi titolo si trovi investito della proprietà o dell'amministrazione di case dovrà, entro 15 giorni, dichiarare all'ufficio di pubblica sicurezza a quali persone abbia affittato o, a qualsiasi titolo, concesso l'uso dei locali dello stabile. Notificherà ancora successivamente tutti i cambiamenti che sopraggiungessero, e nel tempo di 15 giorni dall'avvenuto cambiamento. Lo stesso obbligo spetta a coloro che, prendendo in affitto appartamenti o altri locali, li subaffittassero ad altri.

Entro gli stessi termini ogni capo di famiglia deve indicarne tutti i componenti e successivamente notificare i cambiamenti che accadono nella composizione di essa, specificando il nome, cognome e le altre qualifiche delle persone che entrano a farne parte e di quelle che ne escono.

Coloro che sono preposti alla direzione di convitti, alberghi, ospizi di ogni genere, sì pubblici che privati, sono pure obbligati a dare il nome delle persone che accolgono nei loro stabilimenti e di quelle che ne escono.

Le dichiarazioni di che è parola nel presente articolo, debbono farsi direttamente all'ufficio di pubblica sicurezza sopra stampati che saranno, a richiesta, forniti dall'ufficio stesso.

Gli alberghi dovranno tenere registro dei passeggeri, nel quale sarà annotato il nome e cognome, la professione, la provenienza, la destinazione del viaggiatore, il giorno dell'arrivo e la data di partenza.

Le contravvenzioni alle disposizioni in parola saranno punite coll'ammenda sino a dollari 5, estensibile a dollari 10 in caso di recidiva.

ART. 26. — Appena constatatosi in Concessione un caso di malattia di carattere epidemico, esso deve subito essere denunciato all'ufficio di pubblica sicurezza.

Avviso deve anche subito darsi dei casi di morte in genere, ed è obbligo di presentare la dichiarazione relativa di un medico, ove sarà specificato da qual malattia o quale accidente fu prodotta la morte.

I morti di malattia non contagiosa debbono essere seppelliti non più tardi di 36 ore dopo la constatazione medica.

I morti invece per malattia infettiva devono essere seppelliti appena sbrigate le pratiche sanitarie, ed i parenti del defunto debbono sottoporsi a tutte le disinfezioni ed a tutte quelle altre disposizioni (compreso il trasporto in locali d'isolamento) che saranno suggerite dal medico della Concessione nell'interesse della salute pubblica.

Art. 27. — Ogni proprietario di case e stabili di qualsiasi genere, che affitti ad altri i suoi immobili, o parte di essi, è tenuto ad informare i suoi inquilini degli obblighi speciali che loro incombono nell'atto stesso che vengono a risiedere nella Concessione.

Nel contratto d'affitto deve pertanto essere chiaramente menzionato che l'affittuario, presa conoscenza dei regolamenti della Concessione, s'impegna a rispettarli.

Art. 28. — Nei contratti d'affitto deve inoltre essere considerata come causa di rescissione la mancanza di adempimento da parte dell'inquilino agli obblighi di cui all'art. 27.

Art. 29. — L'affittante è moralmente responsabile, verso l'autorità della Concessione, della condotta del proprio inquilino. Egli non potrà quindi reclamare nessun compenso dall'Amministrazione della Concessione nel caso che il di lui inquilino, straniero o cinese, avendo meritata, per qualsiasi motivo, l'espulsione dalla Concessione, venisse con ciò a dichiararsi nullo il di lui contratto d'affitto.

L'affittante potrà solo far valere i suoi diritti presso l'autorità dalla quale dipende il proprio affittuario.

Art. 30. — A titolo di misura sanitaria, obbligo è fatto a tutti i proprietari di case, il cui affitto è, o viene stimato, superiore a taels 15 mensili, di provvedere la casa stessa di un impianto per l'acqua potabile corrente.

ART. 31. — La pulitura delle fosse antisettiche, ed il trasporto in genere delle materie fecali, o emananti odori sgradevoli, dovrà farsi tra le 24 e l'alba.

Detto trasporto sarà sotto il controllo dell'autorità, e mediante un compenso mensile all'impresario da parte del richiedente.

ART. 32. — Nella zona da espropriare, gli abitanti sono tenuti ad osservare quanto segue:

a) pulire ogni mattina, oltrechè la casa, anche il tratto di strada corrispondente;

b) tenere un lume acceso davanti la porta dell'abitazione fino alle ore 24;

c) non intraprendere nuove costruzioni, nè eseguire riparazioni senza autorizzazione;

d) non vendere nè passare ad altri la proprietà di stabili o terreni senza autorizzazione;

e) denunciare i decessi, le malattie di carattere epidemico, le nascite e i matrimoni;

f) non seppellire i morti in Concessione;

g) non possedere armi e munizioni;

h) chiedere autorizzazione per le nenie per morti, matrimoni, anniversari, ecc., e così per le rispettive processioni;

i) ogni famiglia deve essere munita di una carta di censimento tenuta costantemente in regola;

l) chiunque circoli a notte avanzata deve tenere un fanale acceso.

Chiunque voglia attraversare la Concessione con cadaveri, processioni funerarie, o matrimoni, dovrà ottenere il permesso preventivo.

I cantastorie ed i pubblici trattenimenti devono essere autorizzati dall'ufficio di polizia.

Il cinese di cattiva condotta potrà essere espulso dalla Concessione.

ART. 33. — Tutte le contravvenzioni al presente regolamento saranno punite o con pene pecuniarie da fissarsi se-

condo l'importanza della contravvenzione, o con la espulsione dalla Concessione, e sempre quando non rivestano gravità, per essere accompagnate da oltraggi, violenze, resistenze, ecc. agli agenti incaricati di constatarle ; nel qual caso i cinesi saranno deferiti al tribunale cinese e gli stranieri ai rispettivi Consolati.

Tientsin, 4 luglio 1913.

Il Reggente il R. Consolato
F. FILETI.

Regolamento edilizio.

ART. 1. — Tutti i fabbricati lungo il corso Vittorio Emanuele dovranno essere di stile europeo ed esclusivamente abitati da europei di buoni costumi, o anche da cinesi di elevata situazione sociale che ne ottengano il permesso dal regio Consolato. Detti fabbricati potranno essere adibiti ad uso negozio, se diretti ed amministrati da europei e per generi di lusso europei. I lotti lungo il fiume saranno adibiti ad uso di depositi per le merci in genere.

Sulla parte nord dei lotti fiancheggianti la linea ferroviaria potranno costruirsi dei magazzini (*godowns*) purchè diano sufficiente garanzia di sicurezza. Vi sono proibiti i depositi scoperti.

Nel resto della Concessione saranno permesse anche costruzioni del così detto stile *semi-foreign*, ma purchè decoroso, e con piano superiore sul fronte stradale.

ART. 2. — Tutti i piani di costruzione, di qualsiasi genere, dovranno essere in precedenza presentati al regio Consolato e riceverne l'approvazione preventiva.

La stessa preventiva approvazione dovranno ricevere le successive modificazioni o riparazioni, che man mano fossero ritenute convenienti dai proprietari.

Delle riparazioni potranno anche essere direttamente ordinate dal regio Consolato tutte le volte che le crederà necessarie per ragioni di pubblica sicurezza o di igiene.

ART. 3. — Il livello del pianterreno di ogni fabbricato non dovrà essere inferiore a quello fissato per lo stradale.

ART. 4. — Le verande, i balconi ed i fregi ed ornamenti in genere di un fabbricato non dovranno sorpassare l'allineamento del bordo esterno del marciapiede.

ART. 5. — Le latrine, le stalle, le cucine ed in genere tutti i locali che, per l'uso al quale son destinati, emaneranno del fumo o degli odori sgradevoli, saranno possibilmente costruiti dietro l'abitazione e mai sul fronte prospiciente la strada principale.

ART. 6. — Le facciate delle costruzioni lungo il corso Vittorio Emanuele, che non saranno ad una distanza superiore ai quattro metri dal bordo del marciapiede esterno alla strada, dovranno seguire l'allineamento del detto bordo del marciapiede. Le altre devono essere fronteggiate da una cancellata in ferro che segua il profilo del marciapiede.

In tutte le altre strade la suddetta distanza viene ridotta a metri due, e la cancellata potrà essere di differente materiale, purchè sempre decorosa.

ART. 7. — Le abitazioni lungo il corso Vittorio Emanuele dovranno essere munite di una fossa antisettica nella quale dovranno anche far capo i cessi riservati alla servitù. Tutte le acque piovane debbono essere condotte, a mezzo di apposite canalizzazioni, fino ai muri di cinta delle proprietà.

Da detto punto saranno connesse alla fognatura generale nella Concessione, a cura dell'Amministrazione ed a spese del proprietario. Alla stessa fognatura possono essere portate le acque dei bagni.

In tutti i casi è rigorosamente vietato fare scolare le acque piovane, o di qualsiasi altra provenienza, sopra i marciapiedi.

ART. 8. — Le case di due proprietari confinanti, che non sono destinate ad avere un muro in comune, dovranno essere rispettivamente costruite ad una distanza non inferiore ai tre metri dal comune confine.

Nel quartiere cinese la suddetta distanza non sarà inferiore ai due metri.

ART. 9. — Le case appartenenti ad uno stesso proprietario dovranno mantenere una distanza non inferiore ai tre metri.

Nel quartiere cinese, invece, sempre che si tratti di fabbricati che non occupino più di un terzo di *mu* (mq. 600), il cortile interno compreso, la suddetta distanza minima potrà essere ridotta a un metro e mezzo.

ART. 10. — È proibito coprire i tetti con paglia, canne o altro materiale che non dia una sufficiente garanzia in caso d'incendio.

ART. 11. — Tutte le controversie che avessero a sorgere tra due proprietari confinanti, circa i proprii diritti e doveri, in relazione alle loro proprietà, saranno portate davanti al Tribunale consolare italiano in Tientsin e giudicate a norma delle leggi italiane.

ART. 12. — Il regio Consolato avrà pieno diritto di fare sospendere e demolire tutte le costruzioni o riparazioni che non rispettassero le norme sopra fissate.

Tientsin, 4 luglio 1913.

Il Reggente il R. Consolato
V. FILETI.

Tabella delle tasse.

1. *Per gli immobili* (da pagarsi in due rate anticipate, il 1° gennaio e il 1° luglio):

Ogni *mu* di terreno (mq. 600) sul valore 0,5%

(Il valore sarà stimato da una Commissione, nominata ogni anno dal regio Consolato, composta di tre membri, di cui uno solo potrà essere italiano e nessuno dei tre proprietario nella Concessione. Contro le decisioni della Commissione, gli interessati potranno appellarsi al regio Console).

Ogni casa, sul reddito lordo d'affitto, o su quello presunto dalle Autorità, se non affittata . . . . 3 %

Ogni *mu* di terreno, se non fabbricato dopo un anno e mezzo dalla data che porta il primitivo titolo di proprietà, registrato nel regio Consolato . . . Taels 20,00

2. *Per le case di commercio, negozi, alberghi, teatri, venditori ambulanti*, ecc. :

La tassa verrà caso per caso stabilita secondo l'importanza dell'esercizio.

3. *Pel commercio fluviale :*

Per diritto d'ormeggio dei pirosc. alla banchina, Taels 10,00
Id. dei velieri . . . . » 5,00
Id. di qualsiasi chiatta (Lighter), per viaggio Doll. 3,00
Galleggianti cinesi di I, II e III classe, a seconda della propria licenza, per un mese . . . . » 0,45
Id. di I, II e III classe, a seconda della propria licenza, per un giorno . . . . » 0,15
Id. di IV, V e VI classe, a seconda della propria licenza, per un mese . . . . » 0,40
Id. di IV, V e VI classe, a seconda della propria licenza, per un giorno . . . . » 0,10
Id. di VII classe, a seconda della propria licenza, per un mese . . . . » 0,35
Id. di VII classe, a seconda della propria licenza, per un giorno . . . . » 0,05
Per diritto di scarico in ragione di ogni tonnellata di registro . . . . » 0,02,5

Il diritto di ormeggio dei piroscafi e velieri è valevole per soli dodici giorni. Chiunque desidera sbarcare delle merci sulla banchina dovrà, in antecedenza, darne avviso all'ufficio della Concessione e ritirare la relativa licenza da essere presentata, se richiesta, al personale della polizia.

4. *Pei veicoli :*

Motocarri e motociclette, al mese.	Doll.	2,00
Vetture a cavalli, al mese	»	1,00
Carri a mulo, con ruote a cerchio liscio, al mese	»	1,00
Id. con ruote a cerchio bollonato, al mese	»	1,50
Rickshaw, al mese	»	0,50
Carri a mano a due ruote, al mese	»	0,75
Id. a una ruota, al mese	»	0,50

Tientsin, 4 luglio 1913.

Il Reggente il R. Consolato
V. FILETI.

Visto :
Il Regio Ministro
C. SFORZA.

APPENDICE III.

CONCESSION FRANÇAISE DE TIENTSIN.

Règlement municipal.

ART. 6. — Le corps municipal de la Concession française de Tientsin se compose du Consul de France à Tientsin et de neuf conseillers municipaux, dont cinq français et quatre étrangers désignés par la voie de l'élection. Il ne pourra y avoir plus de deux étrangers de la même nationalité.

ART. 11. — Le Consul dresse la liste électorale, la révise tous les ans et convoque l'assemblée des électeurs. .... Les questions concernant l'élégibilité, sont jugées en séances spéciales du Conseil municipal sous la présidence effective du Consul. La décision prise pourra être déferée au ministre de France à Pékin, statuant administrativement et en dernier ressort.

ART. 15. — La présidence du Conseil appartient de droit au Consul.

ART. 17. — Le Consul a le droit de suspendre le Conseil municipal, sauf à rendre immédiatement compte de sa décision à S. E. le Ministre des Affaires étrangères, ainsi qu'au Représentant de la France à Pékin, qui pourra, sous la réserve de l'approbation du Gouvernement, prononcer la dissolution de cette assemblée. Le Conseil municipal est remplacé dans l'intervalle par une Commission provisoire, que le Consul nomme d'urgence.

ART. 19. — Les délibérations du Conseil ne seront exécutoires qu'en vertu d'un arrêt du Consul.

ART. 22. — Le Consul est chargé de tout ce qui a pour objet le maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans la Concession. Le corps de police, dont les dépenses sont à la

charge du budget municipal, est exclusivement placé sous ses ordres. Il en nomme les agents, les suspend ou les révoque. Dans le cas où le Conseil refuserait de voter les fonds qu'il juge nécessaires pour le service de la police, le Consul pourra d'office, après en avoir référé à M. le Ministre de la République Française à Pékin, les faire inscrire au budget.

CONCESSIONE RUSSA DI TIENTSIN.

Regolamento municipale.

IV. *Consiglio municipale.*

La Concessione è amministrata da un Consiglio municipale, composto d'un presidente, d'un vice-presidente e di tre membri. Il Console di Russia è presidente *ex-officio* ; il vice-presidente e i membri sono eletti, all'Assemblea generale annuale, dalla maggioranza degli elettori.

X. — *Assemblea generale.*

2. Il Console di Russia assume la Presidenza ; in sua assenza è rappresentato da un ufficiale del servizio consolare. Le risoluzioni votate devono essere approvate dal Console entro dieci giorni.

3. Il Console dell'Impero russo ha la sorveglianza immediata della Concessione ; può sospendere l'esecuzione delle risoluzioni votate dal Consiglio. (Le risoluzioni sospese sono sottoposte al Ministro dell'Impero a Pechino).

5. Le risoluzioni delle Assemblee generali saranno immediatamente eseguite, eccettochè nel caso di dissenso col Console, che ne farà ritardare l'esecuzione fino a che sia stato sottoposto un rapporto alla Legazione imperiale a Pechino, che rappresenta l'ultima istanza e la cui decisione sarà obbligatoria per il Consiglio municipale.

14. Il Consiglio può fare nuovi regolamenti .... che

dovranno esser approvati dal Console, adottati da un'Assemblea generale da lui convocata e confermati dal Ministro imperiale a Pechino.

MUNICIPALITÀ TEDESCA DI TIENTSIN.

Regolamento comunale.

ART. 1. — La Corporazione è designata col titolo di *Deutsche Niederlassungsgemeinde.*

ART. 4. — Gli affari della Corporazione sono regolati dall'Assemblea comunale e dal Consiglio municipale.

ART. 9. — Il Console convoca l'Assemblea comunale e ne ha la presidenza.

ART. 15. — L'Assemblea comunale elegge il Consiglio municipale.

ART. 16. — Questo si compone di cinque membri, tre dei quali devono essere tedeschi.

ART. 18. — In mancanza di un Consiglio municipale, atto a prendere valide decisioni, le sue attribuzioni saranno esercitate dal Console fino alle nuove elezioni.

ART. 20. — Il Consiglio elegge il Presidente fra i consiglieri tedeschi.

ART. 22. — Il Consiglio comunale rappresenta il Comune davanti i tribunali e fuori dei rapporti giudiziari.

ART. 37. — Il Console ha facoltà di ricorrere al Ministro tedesco a Pechino contro le decisioni dell'Assemblea comunale. Il Ministro, prima di prendere una decisione sul ricorso, dovrà udire il Consiglio municipale. Le decisioni contro le quali il Console ha introdotto un ricorso, entrano in vigore quando il ricorso sia stato ritirato dal Console o respinto dal Ministro.

ART. 38. — Il Console, per motivi di interesse pubblico, potrà ricorrere contro le decisioni del Consiglio municipale relative ad affari di ordinaria amministrazione.

ART. 39. — Ogni modificazione a questo regolamento municipale deve essere decisa in un'assemblea comunale alla quale abbia partecipato la metà degli elettori ed abbiano dato voto favorevole due terzi dei votanti. Tutte le modificazioni richiedono l'approvazione del Cancelliere dell'impero; e quando si tratti delle attribuzioni di diritto pubblico spettanti al Comune, è inoltre necessaria l'approvazione del Consiglio Federale.

CONCESSIONE AUSTRO-UNGARICA DI TIENTSIN.

Regolamento municipale.

IV. — § 7. Il Consiglio municipale comprenderà otto a dieci membri, dei quali almeno quattro austro-ungarici e, quando sia possibile, un numero eguale di austriaci e di ungheresi e quattro cinesi. I membri del Consiglio sono nominati dal Console; e la loro nomina dev'esser approvata dall'Ambasciata austro-ungarica a Pechino.

§ 8. Il Console convoca il Consiglio e lo presiede.

§ 11. Le decisioni del Consiglio municipale entreranno immediatamente in vigore, quando il Presidente non abbia contro di quelle sollevata opposizione. In tal caso la decisione del Consiglio sarà sottoposta in ultima istanza alla Ambasciata austro-ungarica a Pechino.

§ 12. La spedizione degli affari correnti incomberà, sotto la sorveglianza del Consolato, al Segretario della Municipalità austro-ungarica, che agirà d'accordo con un Comitato, composto di otto notabili cinesi nominati dal Console, che terrà una seduta per settimana. Il Console o il suo rappresentante ne avrà la presidenza e potrà, se lo crede opportuno, aggiungere a questo Comitato degli Europei.

INDICE ALFABETICO.

INDICE DEL VOLUME.

I. — I PRIVILEGI DEGLI STRANIERI.

II. — SVILUPPO DEI « SETTLEMENTS » E LORO ORDINAMENTO GIURIDICO.

APPENDICI:

QUARTIERE DELLE LEGAZIONI A PECHINO.

EMPIRE OF CHINA
(IMPERO CINESE)
S I B E R I A
M O N G O L I A
MANCHURIA
EAST TURKESTAN
KASHMIR
TIBET
BRITISH INDIA
UPPER BURMA
KAN-SU
SHAN-TUNG
HO-NAN
HU-PEI
HU-NAN
KUEI-CHOU
KUANG-HSI
KUANG-TUNG
CHE-CHIANG
TONKIN
COREA
SEA OF JAPAN
HUANG HAI OR YELLOW SEA
TUNG HAI OR EASTERN SEA
NAN HAI OR SOUTH SEA
GULF OF TONKIN
HAI-NAN
FORMOSA (Japanese)
Lake Baikal
Irkutsk
Urga
Vladivostok
Port Arthur
Shanghai
Canton
Mandalay
Lhasa
Neighbouring places of Canton.
(Dintorni di Canton).
CANTON
Samshui
Kongmoon

TIENTSIN
PIANTA
CONCESSIONE ITALIANA
SCALA 1:1000
TERRENI VENDUTI AD ITALIANI
TERRENI VENDUTI A STRANIERI
TERRENI VENDUTI AD ITALIANI E RIVENDUTI A STRANIERI
FOGNATURA
CONFINE
(10) I NUMERI INCLINATI RAPPRESENTANO IL NUMERO D'ORDINE DEI CONTRATTI DI COMPERA E VENDITA.
(10) I NUMERI VERTICALI RAPPRESENTANO IL NUMERO D'INVENTARIO DEI LOTTI STESSI.
N
FERROVIA
CONSOLATO
UFFICI R. AMMINISTRAZIONE
CORSO VITTORIO EMANUELE
VIA MATTEO RICCI
VIA VETTOR PISANI
VIA MARCO POLO
VIA PRINCIPE DI UDINE
VIA ERMANNO CARLOTTO
VIA ROMA
VIA Mse DI SAN GIULIANO
CONCESSIONE AUSTRIACA
CONCESSIONE RUSSA
BANCHINA D'ITALIA
FIUME
PEI-HO